

INDICE DELLE

LIBERALIZZAZIONI

2014



# Report



Istituto Bruno Leoni

# INDICE DELLE LIBERALIZZAZIONI **2014**

a cura di *Carlo Stagnaro*



**Copertina**

Timothy Wilkinson

**AD**

Uliva Foà

© 2014 IBL Libri

**IBL Libri**

Piazza Cavour, 3

10123 Torino

info@ibl-libri.it

www.ibl-libri.it

Novembre 2014

ISBN 978-88-6440-222-2

# Indice

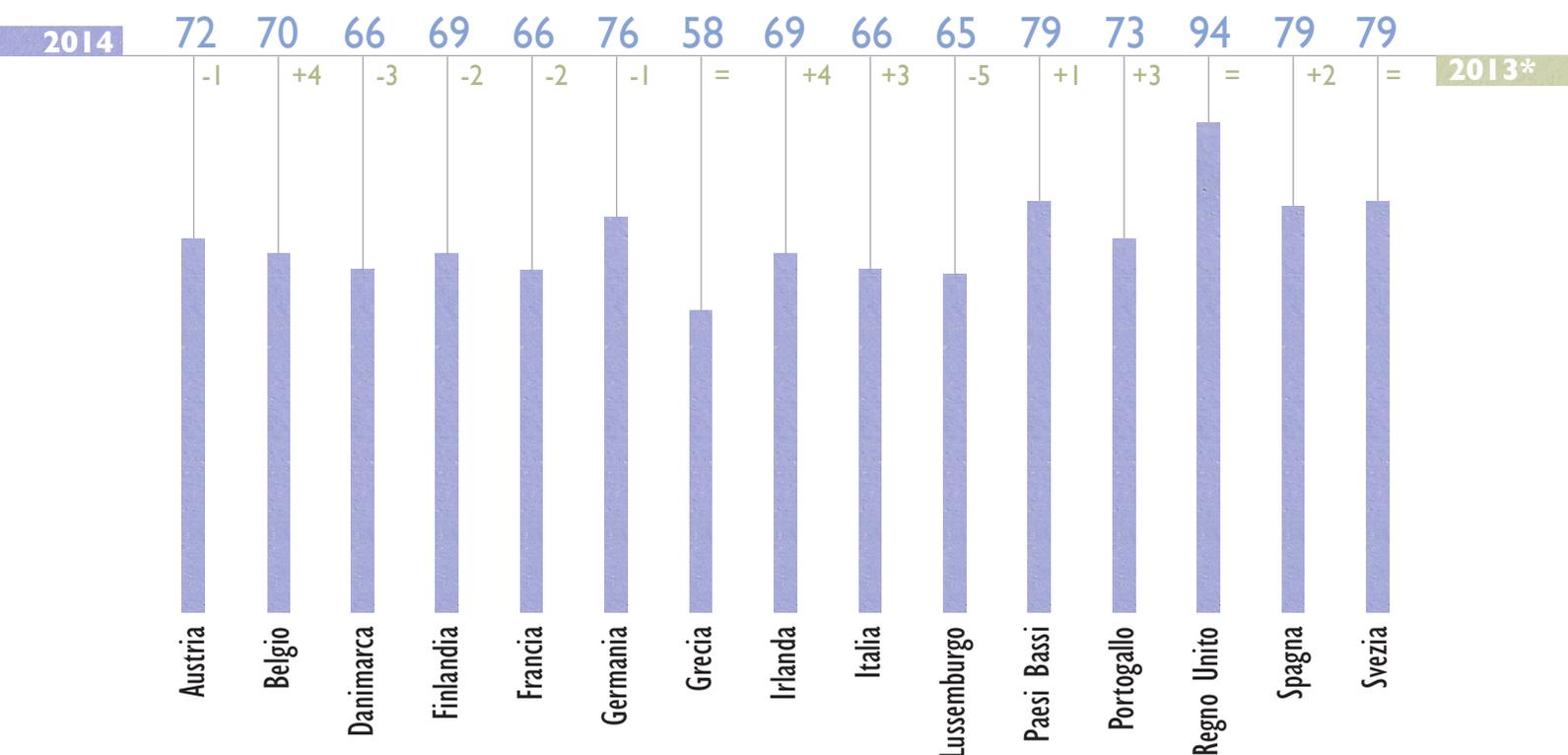
<b>Introduzione</b>	
di <i>Carlo Stagnaro</i> .....	9
<b>Il saggio</b>	
Il commercio	
di <i>Serena Sileoni</i> .....	25
<b>Capitolo 1</b>	
Carburanti per autotrazione	
di <i>Carlo Stagnaro</i> .....	41
<b>Capitolo 2</b>	
Mercato del gas naturale	
di <i>Simona Benedettini</i> .....	45
<b>Capitolo 3</b>	
Mercato del lavoro	
di <i>Fabiana Alias</i> .....	53
<b>Capitolo 4</b>	
Mercato elettrico	
di <i>Simona Benedettini</i> .....	57
<b>Capitolo 5</b>	
Servizi postali	
di <i>Massimiliano Trovato</i> .....	65
<b>Capitolo 6</b>	
Telecomunicazioni	
di <i>Massimiliano Trovato</i> .....	69
<b>Capitolo 7</b>	
Televisione	
di <i>Massimiliano Trovato</i> .....	75
<b>Capitolo 8</b>	
Trasporto aereo	
di <i>Andrea Giuricin</i> .....	79
<b>Capitolo 9</b>	
Trasporto ferroviario	
di <i>Giacomo Reali</i> .....	85
<b>Capitolo 10</b>	
Assicurazioni	
di <i>Paolo Belardinelli</i> .....	91
<b>Gli autori</b> .....	97



# Indice delle liberalizzazioni 2014

## Introduzione

di Carlo Stagnaro



\*Posizioni guadagnate (+) o perse (-) rispetto all'Indice 2013

### I. L'Indice delle liberalizzazioni 2014

Nel 2014 il paese più liberalizzato tra i quindici Stati membri del nucleo "storico" della vecchia Europa è il Regno Unito, quello più ancorato alle logiche dell'interventismo pubblico la Grecia. L'Italia occupa l'undicesima posizione nella classifica stilata, come ogni anno, dall'Istituto Bruno Leoni, e che nel 2014 porta a compimento le novità metodologiche avviate nel 2013.

Capire quanto un paese sia liberalizzato e in quali settori è importante perché la promozione della concorrenza è una delle leve attraverso le quali un governo può stimolare la crescita economica. Non è un caso se – per esempio – i *report* internazionali sistematicamente esortano il nostro paese ad agire su tale fronte.<sup>1</sup>

1. Commissione europea, "Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2014 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2014 dell'Italia", COM(2014)413 final, 2014; Commissione europea, "Valutazione del programma nazionale di riforma e del programma di stabilità 2014 dell'Italia che accompagna il documento Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2014 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2014 dell'Italia", SWD(2014)413 final, 2014; e Fondo monetario internazionale, "2014 Article IV Consultation", *IMF Country Report*, n. 14/283, 2014.

# Introduzione

L'Europa in generale, e l'Italia in particolare, emergono da un periodo di bassa crescita, che ha incancrenito una serie di problemi strutturali dei quali il più grave è dato dalla sostenibilità di lungo termine dei rispettivi debiti pubblici. Individuare politiche che consentano di lasciarsi la crisi alle spalle, senza compromettere il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, è la più grande sfida che i paesi europei devono oggi affrontare. Le liberalizzazioni possono fornire un importante contributo. Il paragrafo §2 di questa Introduzione definisce in modo rigoroso cosa si intenda per liberalizzazione e in cosa consista il nesso tra concorrenza e crescita.

L'Indice delle liberalizzazioni misura il grado di apertura alla concorrenza di dieci settori dell'economia<sup>2</sup> in quindici Stati membri dell'Unione europea.<sup>3</sup> Come verrà chiarito più nel dettaglio nel paragrafo dedicato alla metodologia (§3), in ciascun settore al paese più avanzato viene attribuito un punteggio pari a 100. Questo significa che – se un paese fosse il migliore in tutti i settori – avrebbe un indice di liberalizzazione complessivo pari al 100%. Tale punteggio viene stimato attraverso una serie di indicatori che misurano la maggiore o minore propensione alla concorrenza. Il punteggio assegnato agli altri paesi rileva la distanza dal *top performer*. In tal modo si può dire che l'indice di liberalizzazione settoriale è un tentativo di stimare la “distanza dalla frontiera”.

Il §4 illustra invece nel dettaglio i risultati. Un'osservazione che emerge anche dalle precedenti edizioni dell'Indice è che i paesi tendono ad avere una coerenza interna nelle rispettive politiche di apertura del mercato. In altre parole, ci sono paesi che appaiono più orientati ad aprirsi alla concorrenza e, quando lo fanno, lo fanno sistematicamente in molti settori. Altri, invece, tendono ad avere un atteggiamento “protezionista” in tutti i campi. Al tempo stesso, è utile guardare all'atteggiamento dei diversi paesi per ciascun settore: vi sono settori dove, anche grazie allo sforzo di armonizzazione europea delle regole per creare un mercato unico, si assiste a un'evoluzione abbastanza coordinata tra gli Stati membri. In altri settori, invece, si osservano pochi paesi virtuosi che si discostano dalla massa degli Stati membri arroccati su posizioni più conservatrici. Infine, è importante seguire l'evoluzione nel tempo dei processi di liberalizzazione. Il cambiamento di metodologia avviato nel 2013 impedisce un confronto diretto coi risultati delle edizioni precedenti a quell'anno (che non valutavano il grado di concorrenza in un insieme di paesi ma si limitavano a un'operazione di *benchmarking* tra l'Italia e un paese di riferimento per ciascun settore). Gli ulteriori cambiamenti rendono comunque complesso effettuare un paragone con l'edizione 2013, perché – tra l'altro – sono cambiate le “coordinate” attraverso cui l'apertura del mercato viene misurata. Tuttavia, in relazione ai risultati dell'anno passato resta valido il confronto col *ranking* dei diversi paesi: se dunque non è fattibile un confronto diretto sui punteggi assoluti, è utile osservare se, in un certo settore oppure nell'indice di liberalizzazione complessivo, ciascun paese ha guadagnato o perso posizioni. I movimenti relativi tra i paesi sono di importanza fondamentale per decifrare le dinamiche in atto. E spingono a porsi una domanda: quali sono le forze che spingono un paese a liberalizzare, e quali invece lo impediscono?

Un caso importante di liberalizzazione ottenuta e poi messa a repentaglio riguarda la regolamentazione degli orari di apertura nella distribuzione commerciale. Sebbene tale settore non sia esaminato formalmente dall'Indice delle liberalizzazioni (se non nel caso specifico della distribuzione dei carburanti), alla questione è dedicato il saggio introduttivo di Serena Sileoni. Sileoni prende le mosse dal caso della regolamentazione degli orari di apertura degli esercizi commerciali – pienamente deregolamentata nel nostro paese, e oggi

2. Distribuzione in rete dei carburanti per autotrazione, mercato del gas naturale, mercato del lavoro, mercato elettrico, poste, telecomunicazioni, televisione, trasporto aereo, trasporto ferroviario e, dal 2014, assicurazioni.

3. Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Spagna e Svezia.

# Indice delle liberalizzazioni 2014

nuovamente sotto schiaffo<sup>4</sup> – per affrontare il tema più generale di quali siano le diverse esigenze sottostanti le richieste di regolamentazione e di come esse appaiano non supportate da un reale interesse generale, quanto piuttosto dalla forza conservativa degli interessi esistenti. Anche in tale frangente, insomma, per capire le dinamiche politiche in atto occorre andare alle motivazioni ultime dei diversi attori ma anche alla sensibilità del pubblico in generale.

Una delle chiavi interpretative che qui vengono proposte è che, al di là degli interessi economici in gioco, e al di là degli elementi “ideologici” che possono rendere le liberalizzazioni più o meno probabili in funzione del periodo storico o delle coalizioni al potere, a rendere estremamente complesso qualunque sforzo riformista è la forza dei pregiudizi conservatori, il cosiddetto *status quo bias*.<sup>5</sup> Su questo tema si tornerà nelle conclusioni.

Prima di procedere, è utile precisare alcuni aspetti relativi agli obiettivi dell'Indice delle liberalizzazioni. L'Indice rappresenta un tentativo di *misurare la realtà*: in quanto tale, è uno strumento che ambisce a essere utile per produrre informazione. Non contiene, in sé, alcuna valutazione esplicita. Esso può servire tanto a coloro che ritengono che le liberalizzazioni siano un fenomeno socialmente positivo quanto a quelli che la pensano diversamente: semplicemente, l'Indice comunica quali paesi hanno aperto quali mercati e quanta distanza vi sia rispetto agli altri. Ciò non significa che l'Istituto Bruno Leoni sia neutrale rispetto a tale tema. IBL ritiene che i processi di liberalizzazione vadano in ogni modo promossi. Questo perché la concorrenza produce conseguenze positive sotto innumerevoli punti di vista (sul tema si ritornerà nel prossimo paragrafo). Tuttavia è importante capire quali siano gli elementi qualificanti della liberalizzazione e individuare delle “unità di misura” condivise per monitorare i progressi. Il confronto tra i risultati dell'Indice e altri indici comparabili (si veda §4) fornisce elementi confortanti. Di conseguenza, l'Indice è – oltre che uno strumento di conoscenza – funzionale all'individuazione degli elementi di forza e debolezza, nei diversi settori, e delle tipologie di riforme che potrebbero avere maggiore effetto nell'avvicinare un dato paese al *top performer* settoriale. Da ultimo, l'Indice vuole essere un tentativo di far emergere tanto le differenze che tuttora esistono all'interno dell'Unione europea, quanto le *best practice* che si sono sviluppate nei vari Stati membri.

Se questo Indice ha un senso, ce l'ha nella misura in cui dà un piccolo contributo a spingere l'Europa e l'Italia a “copiare” i mercati energetici britannici ma a prendere spunto dai Paesi Bassi per quanto riguarda poste e telecomunicazioni, o dalla Svezia nel trasporto ferroviario. C'è un'Europa che funziona: prenderne atto e capirne i meccanismi è il modo migliore per spingere in quella direzione anziché in quella di compromessi equilibristici e vuoti.

## 2. Cosa sono le liberalizzazioni

Quello che l'Indice delle liberalizzazioni cerca di misurare è il grado di apertura di alcuni settori dell'economia. In altre parole l'obiettivo del presente lavoro è verificare se la produzione di determinati beni o servizi sia soggetta alle dinamiche della concorrenza o se, viceversa, essa venga influenzata da vincoli di altro genere. La liberalizzazione è il processo di rimozione di tali vincoli. Come verrà spiegato nel paragrafo successivo dedicato alla metodologia, avendo IBL adottato una prospettiva “pragmatica” nel contesto di questa analisi il “massimo” di liberalizzazione possibile non viene fatto coincidere con un orizzonte teorico e ideale, ma semplicemente col massimo osservato tra i paesi studiati.

L'identificazione dei vincoli è dunque il passaggio cruciale su cui poggia l'intera operazione dell'Indice delle

4. Serena Sileoni, “Gli orari di apertura dei negozi. Una regola che vale un principio”, *IBL Briefing Paper*, n. 140, 2014.

5. William Samuelson - Richard Zeckhauser, “Status quo bias in decision making”, *Journal of Risk and Uncertainty*, vol. 1, n. 1, 1988, pp. 7-59; e Daniel Kahneman - Jack L. Knetsch - Richard H. Thaler, “Anomalies: The Endowment Effect, Loss Aversion, and Status Quo Bias”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, n. 1, 1991, pp. 193-206.

# Introduzione

liberalizzazioni. Per rilevarli correttamente, è essenziale definirne le caratteristiche in modo preciso. In particolare, dal punto di vista dell'Istituto Bruno Leoni rappresentano vincoli alla concorrenza tutti quegli elementi – di origine normativa, regolatoria, fiscale o parafiscale – i quali impediscono o comunque limitano la libertà di ingresso nel mercato, l'esercizio dell'attività imprenditoriale e l'uscita dal mercato; e, a monte, tutti quegli elementi che impediscono ai consumatori di scegliere i propri fornitori. Naturalmente tra questi vincoli non vanno considerati quelli che rispondono a esigenze di ordine generale e che non hanno natura discriminatoria (per esempio le regolamentazioni ambientali o sanitarie che siano neutrali rispetto alla concorrenza, rispetto alle quali è lecito avere posizioni diverse ma che tipicamente hanno scarsi effetti sui comportamenti competitivi degli operatori).

L'idea di fondo è che la concorrenza sia un processo di scoperta reso necessario dall'ignoranza degli agenti di mercato.<sup>6</sup> L'ignoranza ha molte dimensioni: in alcuni casi essa deriva semplicemente dal fatto che l'informazione è in sé "costosa"; in altri ha piuttosto a che fare coi costi di transazione necessari ad acquisirla. Ma in altri casi ancora essa deriva semplicemente dal fatto che noi "non sappiamo quello che non sappiamo": si tratta di quella che Kirzner chiama "sheer ignorance".<sup>7</sup> Il problema dell'ignoranza (e della conseguente incertezza) è duplice: da un lato la conoscenza è dispersa tra un numero enorme di agenti, e non può essere integralmente centralizzata quanto meno perché non tutta l'informazione disponibile è anche formalizzata. Dall'altro lato non esiste uno *stock* di informazione dato: l'informazione viene costantemente creata attraverso un continuo processo di *trial and error*. Di conseguenza, se ogni processo decisionale fosse centralizzato – se cioè beni e servizi fossero prodotti in un regime di monopolio – non vi sarebbe alcun modo di coordinare i detentori dell'informazione per arrivare a servire meglio i bisogni umani. Tale ruolo di coordinamento può essere svolto unicamente da un sistema dei prezzi lasciato libero di variare, riflettendo la scarsità relativa dei fattori di produzione rispetto ai potenziali (e generalmente incompatibili) usi che se ne possono fare. Da qui la necessità di un sistema concorrenziale. Il quale, appunto, si definisce in funzione delle caratteristiche istituzionali<sup>8</sup> che allineano gli incentivi dei diversi operatori nel senso socialmente più desiderabile, ossia costringendoli a servire il proprio interesse (per esempio massimizzare gli utili) attraverso lo sforzo di offrire ai consumatori il tipo di prodotti che essi domandano. Questo implica anche che gli operatori di mercato tenderanno di offrire prodotti nuovi e diversificati: spesso falliranno, a proprie spese, ma occasionalmente avranno successo.

La chiave di volta di questo successo è la contendibilità del cliente: per raggiungere i propri obiettivi le imprese devono conquistare il cliente, e per farlo devono offrirgli un prodotto o un servizio con le caratteristiche richieste e a un prezzo che egli sia disponibile a pagare. Tale contendibilità, per essere garantita, deve presupporre non solo la mobilità formale del cliente stesso, ma anche l'esistenza di un ecosistema nel quale le scelte rilevanti – anziché dipendere da decisioni collettive prese dall'autorità pubblica – sono decentralizzate; cioè un sistema dove attori diversi possono compiere scelte differenti.

La mobilità della domanda è una precondizione irrinunciabile, forse ancora più rilevante dei criteri che verranno illustrati di seguito e che si riferiscono prevalentemente a condizioni dal lato dell'offerta. La domanda deve essere libera tanto da un punto di vista formale quanto da uno sostanziale. Da un punto di vista formale, quindi, l'Indice verifica la presenza di norme che effettivamente impediscano ai consumatori di esercitare in modo diretto le proprie preferenze. Da un punto di vista sostanziale, l'indagine riguarda elementi più sfumati di ostacolo alla mobilità della domanda: si pensi a caratteristiche quali l'eccesso di tutela del consumatore o

6. Friedrich A. von Hayek, "The Use of Knowledge in Society", *American Economic Review*, vol. 35, n. 4, 1945, pp. 519-530.

7. Israel Kirzner, "Entrepreneurial Discovery and the Competitive Market Process: An Austrian Approach", *Journal of Economic Literature*, vol. 35, n. 1, 1997, pp. 60-85.

8. Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994.

# Indice delle liberalizzazioni 2014

l'introduzione di prezzi di riferimento amministrati o comunque frutto di decisioni pubbliche (un caso tipico, di cui si parlerà in seguito oltre che nei capitoli dedicati a tali mercati, è quello dei "prezzi di riferimento" fissati dal regolatore per elettricità e gas).

È in questo senso che vanno declinate le tre libertà citate, e che sono alla base dell'approccio analitico adottato dall'Indice. Anzitutto, un contesto concorrenziale non può tollerare la presenza di ingiustificate barriere all'ingresso sul mercato. Impedire l'ingresso di nuovi operatori sul mercato riduce grandemente l'incentivo degli operatori esistenti a ridurre i prezzi o migliorare la qualità delle loro offerte. Anzi, la possibilità di ingresso – la concorrenza *potenziale* – è altrettanto importante della concorrenza che effettivamente si esplica in un dato mercato.<sup>9</sup> In assenza di libertà di ingresso, si moltiplicano le tendenze a comportamenti di tipo monopolistico o, nel caso di una pluralità di operatori comunque presenti, collusivo.

La libertà di ingresso, tuttavia, non è sufficiente se le imprese attive in un certo mercato non sono al tempo stesso libere di organizzare la propria attività come meglio credono. Ciò implica – tra l'altro – che le imprese siano libere di praticare innovazione di processo e innovazione di prodotto. La prima serve a rendere più competitivo il prodotto che offrono ai consumatori, e in ultima analisi si traduce in una minore intensità nell'uso dei fattori di produzione e dunque in un costo (e potenzialmente un prezzo) inferiore. La seconda (che include anche l'introduzione di caratteristiche innovative nel *marketing* e nella commercializzazione dei prodotti) è invece finalizzata a diversificare il proprio prodotto per andare incontro a gusti più specifici dei consumatori. La stessa natura delle imprese può cambiare in seguito a queste innovazioni, così come può cambiare – nel tempo e con l'evoluzione tecnologica – la loro dimensione "ottima", la convenienza di configurazioni verticalmente integrate, ecc.<sup>10</sup> Regolamentazioni disegnate sulla base di un determinato assetto industriale prima o poi finiscono per entrare in conflitto con la naturale evoluzione delle cose, perché falliscono nell'essere parte esse stesse del processo innovativo.

Libertà di ingresso e libertà di esercizio dell'attività imprenditoriale disegnano un processo di selezione nel quale vengono premiate le imprese meglio in grado di intercettare i gusti dei consumatori. Quelle imprese che tuttavia non sono in grado di farlo, perché continuano a offrire prodotti sgraditi ai consumatori oppure a un prezzo superiore a quanto essi sono disposti a pagare, devono essere lasciate fallire. La libertà di uscita dal mercato è un elemento cruciale del funzionamento delle dinamiche concorrenziali: in sua assenza i costi (e le inefficienze) vengono socializzati, col risultato di introdurre per un verso una "tassa" (che, a prescindere da chi sia il soggetto chiamato a pagarla, in ultima analisi va a incidere proprio sul benessere dei consumatori) e per l'altro una distorsione della concorrenza (in quanto le quote di mercato che in qualche modo vengono "protette" a favore delle imprese inefficienti sono indirettamente sottratte alle imprese migliori, tipicamente con ripercussioni relativamente più pesanti per i *newcomer*).

Questo non significa che la regolamentazione sia sempre non necessaria o dannosa, sebbene in generale un maggior grado di liberalizzazione richieda una minore pervasività della regolamentazione – e un processo di liberalizzazione implichi tendenzialmente un grande impegno nel deregolamentare i settori economici interessati. Soprattutto nelle fasi di transizione da un monopolio a un mercato concorrenziale, la regolamentazione può giocare un ruolo centrale nel promuovere o rallentare il cambiamento. In particolare, forme di intervento pubblico possono rivelarsi necessarie in tutti quei casi in cui la struttura dell'industria possa dare luogo a configurazioni intrinsecamente anti-competitive: è il caso dei settori caratterizzati da infrastrutture fisi-

9. William J. Baumol - John C. Panzar - Robert D. Willing, *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1982.

10. Ronald H. Coase, "The Nature of the Firm", *Economica*, vol. 4, n. 16, 1937, pp. 386-405; e Olivier E. Williamson, "The Theory of the Firm as Governance Structure: From Choice to Contract", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 16, n. 3, 2002, pp. 171-195.

# Introduzione

che a rete (elettricità, gas, ferrovie, ecc.) nei quali è generalmente auspicabile prevedere obblighi di separazione tra i soggetti gestori della rete e quelli che erogano i servizi.<sup>11</sup> Al tempo stesso è opportuno tenere conto che il permanere di situazioni monopolistiche – in assenza di protezione normativa – è sovente cura al suo stesso male: più elevati sono i profitti di monopolio, maggiore sarà la tentazione per i potenziali concorrenti a entrare sul mercato, e maggiore la loro disponibilità a sostenere costi d'ingresso anche elevati. L'importante è quindi che la regolamentazione non si configuri essa stessa come barriera all'ingresso.<sup>12</sup> Trovare un equilibrio è attività estremamente complessa e anche questo equilibrio cambia col tempo e con la tecnologia. Essenziale è anche individuare con attenzione le caratteristiche dei soggetti preposti a emanare le regolamentazioni: in presenza di decisioni dal grande contenuto tecnico e di investimenti con lunghi tempi di ritorno, per esempio, è preferibile affidare i poteri regolatori ad autorità indipendenti, piuttosto che ad agenzie direttamente dipendenti dai governi.

Inoltre, la presenza di imprese di proprietà pubblica rappresenta un elemento distorsivo sotto tutte e tre queste dimensioni.<sup>13</sup> Esse infatti sono presumibilmente nella condizione di "catturare" più facilmente i regolatori (specie quelli di emanazione governativa), e come tali scoraggiano la concorrenza potenziale anche senza necessariamente esercitare la propria facoltà di cattura. In secondo luogo, le imprese pubbliche sono normalmente presenti nei settori che precedentemente erano trattati come monopoli, e quindi hanno contribuito a plasmare la regolazione e la sua stessa cultura sottostante. In terzo luogo, il fallimento di un'impresa pubblica è quasi sempre un tabù, e il suo semplice rischio si trascina dietro non di rado modifiche anche sostanziali delle norme. Per tutte queste ragioni, come si vedrà nel paragrafo successivo, la proprietà pubblica è qui considerata come elemento ostativo alla concorrenza, del resto alla stregua di quanto fanno altri indici comparabili.<sup>14</sup>

La concorrenza è dunque un *driver* di innovazione ed efficienza economica. Come tale è tipicamente associata a tassi più elevati di crescita economica. All'inizio di questa introduzione si è segnalato che la maggior parte dei *report* sull'Italia delle organizzazioni internazionali insistono sulla necessità di ricorrere alle liberalizzazioni come leva di crescita. Vari studi empirici – pur arrivando a stime differenti dal punto di vista quantitativo – confermano che il nostro paese si distingue per un insufficiente livello di concorrenza in quasi tutti i settori dei servizi.<sup>15</sup> Di conseguenza gli italiani pagano prezzi più elevati e consumano servizi di inferiore qualità, meno diversificati o meno innovativi. Procedere con decisione sulla strada della liberalizzazione è – in una fase di stagnazione quando non di recessione – una inevitabile priorità politica. Il prossimo paragrafo descriverà la metodologia con cui l'Indice è costruito e, dunque, aiuterà a comprendere quali specifici interventi il nostro paese debba intraprendere.

11. Jean Tirole, *The Theory of Industrial Organization*, Boston, MIT Press, 1988.

12. George J. Stigler, "The Theory of Economic Regulation", *The Bell Journal of Economic and Management Science*, vol. 2, n. 1, 1971, pp. 3-21.

13. Carlo Stagnaro, "Privatisation in the EU Energy Sector: The Never-Ending Story", *Economic Affairs*, vol. 34, n. 2, 2014, pp. 238-253.

14. Si veda per una trattazione generale Magda Bianco - Silvia Giacomelli - Giacomo Rodano, "Concorrenza e regolamentazione in Italia", Banca d'Italia, *Questioni di Economia e Finanza*, n. 123, 2012; per le ragioni teoriche di questa scelta compiuta in un altro indice di concorrenza si veda Paul Conway - Giuseppe Nicoletti, "Product Market Regulation in the Non-Manufacturing Sectors of Ocse Countries", *Ocse Economics Department Working Paper*, n. 530, 2006.

15. Lorenzo Forni - Andrea Gerali - Massimiliano Pisani, "Macroeconomic Effects of Greater Competition in the Service Sector: The Case of Italy", *Macroeconomic Dynamics*, vol. 14, n. 5, 2010, pp. 677-708; Lusine Lusinyan - Dirk Muir, "Assessing the Macroeconomic Impact of Structural Reforms: The Case of Italy", *IMF Working Paper*, WP/13/22, 2013; e Commissione europea, "Valutazione del programma nazionale di riforma e del programma di stabilità 2014 dell'Italia".

# Indice delle liberalizzazioni 2014

## 3. La metodologia

Dalla visione che è stata brevemente delineata deriva un approccio netto del modo in cui il grado di liberalizzazione viene rilevato.

Tale approccio ruota attorno a tre principi, che vengono seguiti esattamente in quest'ordine nel costruire una matrice di indicatori per ciascun settore economico considerato:

- La liberalizzazione è anzitutto una caratteristica *formale* dei mercati. L'obiettivo dell'Indice è dunque quello di individuare le barriere legali, regolatorie, fiscali e parafiscali alla concorrenza, e l'unico modo per farlo è da un lato avendo in mente un modello "ideale" nel quale tali barriere sono inesistenti o comunque ridotte al minimo indispensabile, dall'altro confrontando i modelli di regolazione dei mercati effettivamente adottati nei diversi paesi. Ciò è necessario anche a eliminare dalla misura le distorsioni che, pur esistendo, sono in vigore a causa di ragioni esogene, quali per esempio il diritto europeo o altri accordi internazionali (che peraltro nella maggior parte dei casi contribuiscono a spingere gli Stati membri dell'Ue verso una maggiore, e non minore, apertura alla concorrenza).
- Gli *esiti* dei mercati non sono necessariamente un buon indicatore del grado di liberalizzazione. Non è detto, per esempio, che un maggior indice di concentrazione sia sempre e necessariamente correlato a più concorrenza, e viceversa. Tuttavia, in forza dell'interpretazione *teorica* dell'evoluzione attesa sui diversi mercati, è possibile utilizzare variabili di *performance* quali *proxy* dell'esistenza o meno di barriere che non sono direttamente rilevabili dalle informazioni pubblicamente disponibili sulla regolazione dei mercati.
- Dove vi sono casi specifici per cui la concorrenza richiede qualche forma di intervento regolatorio (per esempio l'esistenza di monopoli "naturali" che realisticamente non possono essere superati nel futuro prevedibile) è necessario individuare le *best practice* e misurare di quanto le soluzioni adottate nei singoli Stati membri se ne discostino.

Questi principi rappresentano l'impalcatura operativa sulla base della quale vengono costruiti gli indici di liberalizzazione settoriale. Per ciascun settore si sono individuate una serie di aree o macro-indicatori, a loro volta articolati in diversi sotto-indicatori di natura quantitativa o qualitativa, utili a individuare l'esistenza di barriere alla concorrenza o di altre distorsioni non necessarie. A ciascun paese è stato assegnato, per ogni sotto- e macro-indicatore, un punteggio tale per cui un valore più elevato corrisponde a un maggior grado di liberalizzazione.

La media – pesata secondo diversi criteri che sono esplicitati nei singoli capitoli – tra i risultati ottenuti in ciascuna area dà luogo a un indice "grezzo" di liberalizzazione. Tali indici grezzi sono stati poi successivamente riscaliati in modo tale che il paese più liberalizzato, in ciascun settore, assumesse un valore pari a 100. A tutti gli altri paesi è stato attribuito il valore corrispondente. A differenza del 2013, non si è scelto di riscalarare i risultati in maniera tale che al paese peggiore fosse automaticamente attribuito un valore pari a zero. In tal modo a) le valutazioni dei diversi paesi danno la percezione non solo del *ranking* ma anche della dispersione nei diversi modelli regolatori, sicché è possibile distinguere un settore dove la maggior parte dei paesi sono abbastanza o molto liberalizzati da uno nel quale la maggior parte lo sono poco o per nulla; b) si è spinto al massimo livello possibile lo sforzo di armonizzare i criteri utilizzati, per esempio in relazione alla presenza o meno di proprietà pubblica o alle scelte regolatorie in materia di *unbundling* verticale. Questi cambiamenti consentono di considerare ultimata la transizione, avviata nel 2013, da un Indice di liberalizzazione pensato come *benchmarking* dell'Italia contro un paese di riferimento (applicata dal 2007 al 2012) a un Indice che invece propone una valutazione e un ordinamento degli Stati membri dell'Ue I5 secondo il grado di liberalizzazione

# Introduzione

nei singoli settori economici considerati. Poiché il paese migliore assume sempre un valore pari a 100, ma non necessariamente il paese peggiore assume un punteggio pari a zero, il punteggio attribuito ai diversi paesi è interpretabile come la *distanza dalla frontiera*: quanti (e quali) passi un paese deve compiere per allinearsi alla *best practice*. (Una conseguenza dell'aver posto uguale a 100 il risultato del paese migliore nel suo complesso, e non dell'indicatore migliore per ciascun settore, è che il paese *benchmark* può non essere al primo posto in ciascun singolo indicatore).

Questi cambiamenti metodologici rendono le valutazioni dell'Indice 2014 non comparabili in valore assoluto né con quelle delle edizioni 2007-2012 né con quelle dell'edizione 2013. È però fatta salva la possibilità di confrontare la posizione dei singoli paesi nella classifica con l'edizione 2013, in quanto la nuova metodologia ha effetto sullo *score* ma non – se non in minima misura – sul *ranking*.

Una volta determinato l'indice di liberalizzazione settoriale, per ciascun paese viene calcolata la media tra i punteggi ottenuti in ciascuno dei dieci settori censiti per pervenire a un indice di liberalizzazione complessivo dell'economia. Nelle prime edizioni di questo lavoro ci si chiedeva quanto tale operazione fosse arbitraria. L'analisi del grado di correlazione tra l'Indice di liberalizzazione e altri indici simili fornisce risposte confortanti, come sarà evidente dal prossimo paragrafo che illustra i risultati dell'Indice.

Ai nove settori già presenti nell'Indice delle liberalizzazioni 2013 (distribuzione in rete dei carburanti per autotrazione di cui si occupa Carlo Stagnaro, mercato del gas naturale a cura di Simona Benedettini, mercato del lavoro per la firma di Fabiana Alias, mercato elettrico di Simona Benedettini, poste analizzate da Massimiliano Trovato che pure compila i capitoli su telecomunicazioni e televisione, trasporto aereo di cui scrive Andrea Giuricin e trasporto ferroviario esaminato da Giacomo Reali) si aggiungono da quest'anno i servizi assicurativi, sviluppati da Paolo Belardinelli. Per ragioni legate alla disponibilità dei dati non è stato possibile ricostruire retrospettivamente l'analisi al 2013. I paesi indagati restano, come nel 2013, i quindici Stati membri del nucleo storico dell'Unione europea.

Due capitoli – elettricità e gas – hanno subito una radicale revisione di criteri e indicatori. Al fine di salvaguardare la confrontabilità coi valori del 2013, l'analisi è stata ricostruita retrospettivamente. Di conseguenza il *ranking* dei singoli paesi in tali settori, in riferimento al 2013, non corrisponde a quello illustrato nell'edizione precedente, ma è quello che sarebbe risultato dall'applicazione degli indicatori 2014 alla metodologia 2013.<sup>16</sup>

I capitoli illustrano anche la scelta dei macro-indicatori e sotto-indicatori settoriali, e le ragioni di tale scelta. In alcuni casi verranno pubblicate sul sito [www.brunoleoni.it](http://www.brunoleoni.it), nella sezione dedicata all'Indice delle liberalizzazioni, alcune schede di approfondimento sulla metodologia utilizzata.

I dati derivano tutti da fonti pubbliche o da stime dei ricercatori dell'IBL compiute sulla base di informazioni pubblicamente disponibili. Nei capitoli viene indicata la fonte dei dati.

## 4. I risultati

### 4.1. I risultati in generale

La Tabella 1 riporta i risultati di ciascuno Stato membro nei dieci settori dell'economia esaminati nell'Indice delle liberalizzazioni 2014.

<sup>16</sup> Per approfondimenti sulla metodologia utilizzata nel 2007-2012 si rimanda a Carlo Stagnaro (a cura di), *Indice delle liberalizzazioni 2012*, Torino, IBL Libri, 2012; per l'anno scorso a Carlo Stagnaro (a cura di), *Indice delle liberalizzazioni 2013*, Torino, IBL Libri, 2013; e per quest'anno ai singoli capitoli della presente edizione.

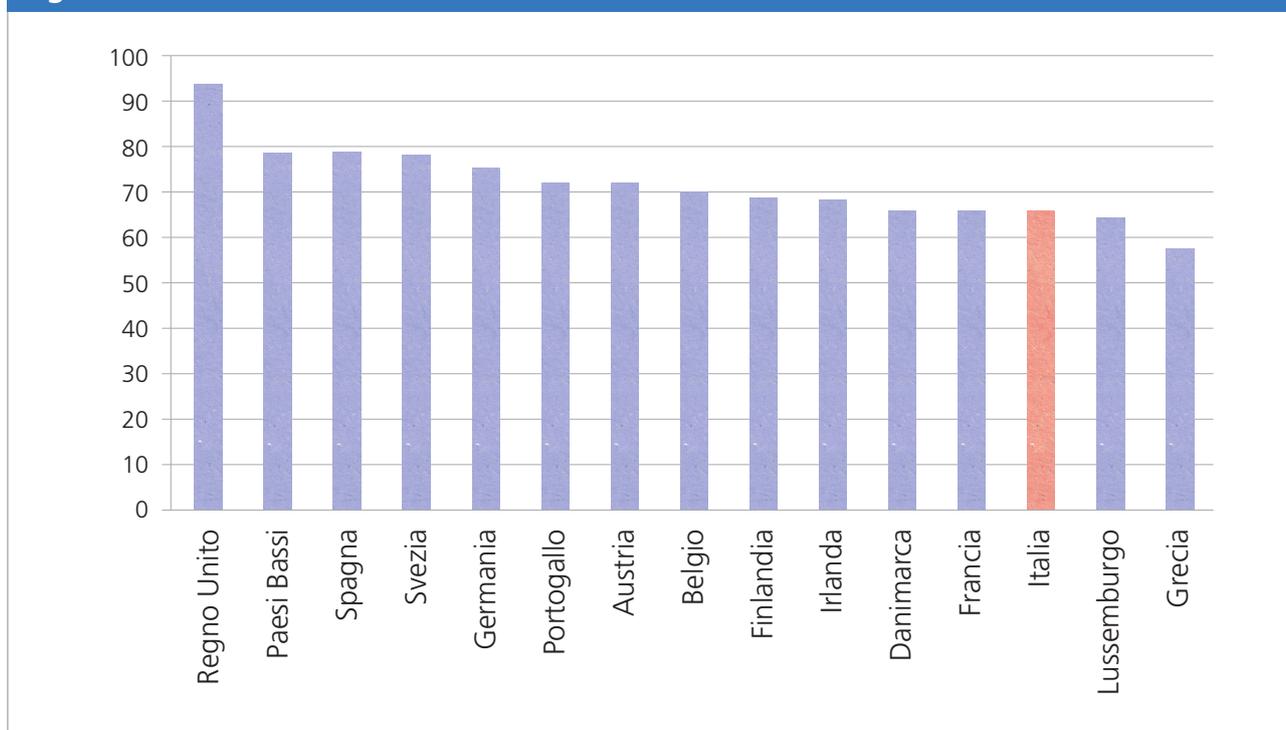
# Indice delle liberalizzazioni 2014

Tabella 1. Risultati dell'Indice delle liberalizzazioni 2014											
2014	Carburanti	Gas naturale	Lavoro	Mercato elettrico	Poste	Telecomunicazioni	Televisione	Trasporto aereo	Trasporto ferroviario	Assicurazioni	Indice delle liberalizzazioni
Austria	100	62	89	74	75	78	78	51	58	53	72
Belgio	75	73	73	96	70	77	79	59	30	65	70
Danimarca	79	46	95	59	65	73	77	55	65	48	66
Finlandia	76	46	94	83	79	73	80	63	51	49	69
Francia	87	53	77	48	66	99	99	38	26	66	66
Germania	99	90	83	90	87	73	79	46	52	64	76
Grecia	68	39	70	55	64	70	84	63	13	53	58
Irlanda	56	38	90	67	65	83	78	97	nr	47	69
Italia	57	60	72	81	59	87	75	65	48	60	66
Lussemburgo	81	48	87	58	54	53	96	nr	nr	42	65
Paesi Bassi	85	56	92	69	100	100	100	61	68	59	79
Portogallo	83	79	79	99	70	70	98	70	19	59	73
Regno Unito	89	100	100	100	83	89	84	100	95	100	94
Spagna	83	91	76	97	70	94	88	85	40	65	79
Svezia	71	94	93	68	87	90	91	65	100	33	79

La Figura 1 mostra gli Stati membri dell'Ue 15 ordinati in ordine decrescente secondo il rispettivo grado di liberalizzazione.

# Introduzione

Figura 1. Indice delle liberalizzazioni 2014



Il paese più liberalizzato tra quelli considerati è il Regno Unito, con un punteggio complessivo pari al 94%. Seguono Paesi Bassi, Spagna e Svezia con un punteggio pari al 79%. A chiudere la classifica è invece la Grecia (58%), preceduta dal Lussemburgo (65%). L'Italia occupa l'undicesimo posto con un punteggio pari al 66%, il medesimo punteggio viene fatto registrare anche dalla Francia. Rispetto al 2013, nel gruppo di testa Regno Unito e Svezia mantengono invariate le loro posizioni, mentre la Spagna guadagna due posizioni e i Paesi Bassi una. Lussemburgo e Danimarca perdono un numero significativo di posizioni (rispettivamente cinque e tre). L'Italia compie un modesto passo in avanti relativo (più per il peggioramento altrui che per propria virtù, in quanto nel nostro paese non si registrano grandi cambiamenti, anche se si colgono pienamente gli effetti delle timide aperture operate nel 2012, non del tutto catturati nell'edizione 2013 per una questione legata alla disponibilità dei dati).

Il Regno Unito conferma la propria *leadership* grazie a una diffusa attitudine all'adozione di regole di mercato: è infatti il paese *benchmark* in cinque settori su dieci (mercato del gas, mercato del lavoro, mercato elettrico, trasporto aereo e assicurazioni) e ottiene valutazioni lusinghiere in tutti gli altri. I Paesi Bassi occupano la prima posizione relativamente a telecomunicazioni, televisioni e servizi postali, mentre la Svezia è il *top performer* nei trasporti ferroviari e l'Austria nel settore dei carburanti per autotrazione. Tutti questi Stati si caratterizzano per una regolazione mediamente di buona qualità, relativamente poco pesante e soprattutto meno distortiva di quanto si osservi altrove.

Specularmente, la Grecia occupa l'ultima posizione in merito al mercato del lavoro e al trasporto ferroviario, mentre il Lussemburgo indossa la maglia nera per telecomunicazioni e poste. La Danimarca non chiude alcuna classifica ma ha generalmente *performance* di basso livello, con l'unica – ma significativa – eccezione del mercato del lavoro, dove ottiene un risultato pari al 95%. Anche il Lussemburgo ha un ottimo punteggio in un singolo settore, le televisioni, dove gli vengono riconosciuti 96 punti su 100.

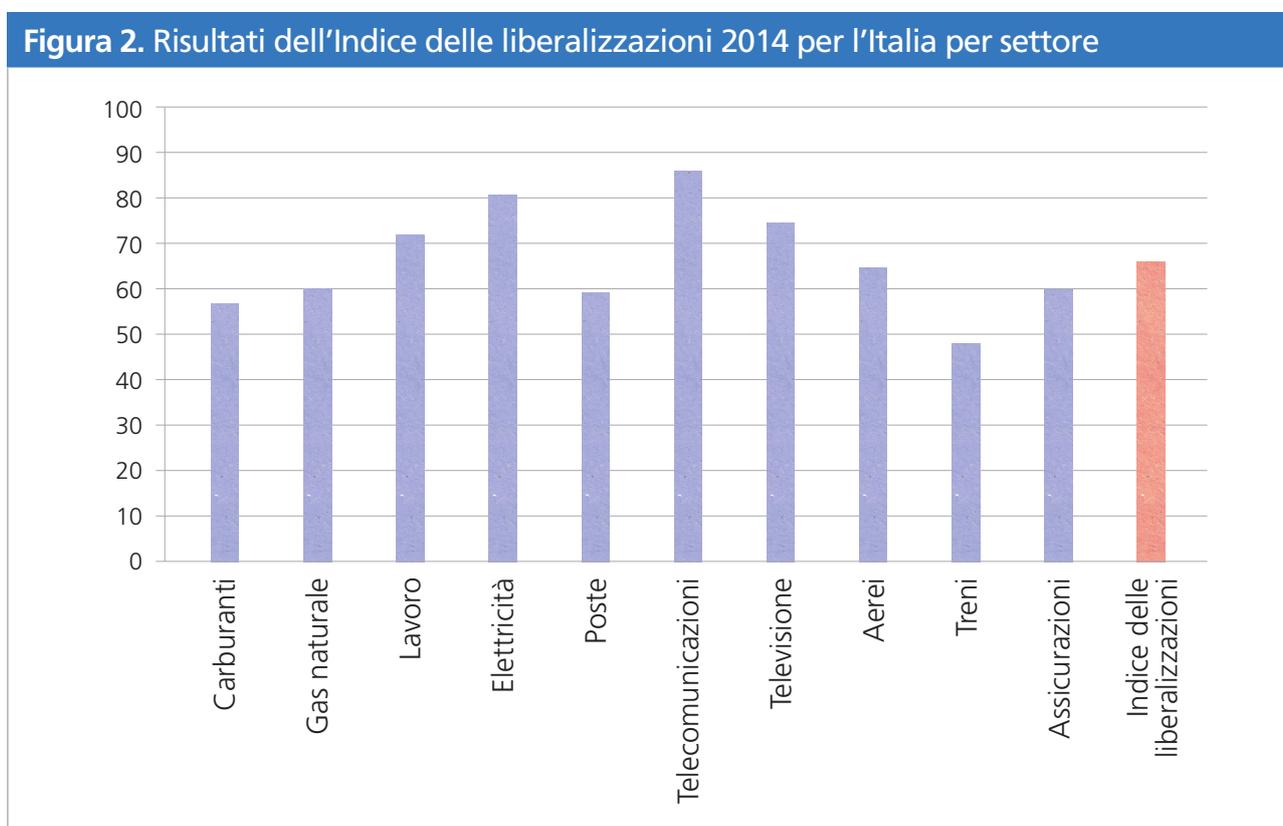
# Indice delle liberalizzazioni 2014

In generale il livello medio di liberalizzazione è relativamente elevato – 72% è il valore medio dei quindici Stati esaminati – e la dispersione ragionevolmente contenuta. Questo è coerente con le attese, alla luce della metodologia adottata: la maggior parte dei settori esaminati sono caratterizzati dalla presenza di una discreta o significativa armonizzazione a livello europeo, sicché è raro che un paese possa ancora collocarsi molto vicino all'assenza totale di concorrenza. Al tempo stesso, le fughe in avanti dei singoli Stati non sono molto frequenti e, quando si verificano, in pochi casi sono radicali. Tra questi casi quelli più significativi sono ferrovie e assicurazioni, dove la distanza tra i primi classificati e la maggior parte degli altri paesi che si sono meramente adeguati alle direttive europee è estremamente significativa.

## 4.2. L'Italia

L'Italia, con un punteggio pari al 66%, si colloca all'undicesimo posto in classifica. Tale risultato è frutto di un posizionamento mediocre in tutti i settori e pessimo in alcuni, senza punti di vera eccellenza. Rispetto al 2013 il nostro paese fa – come anticipato nell'edizione precedente dell'Indice delle liberalizzazioni – qualche passo avanti, perché l'Indice fotografa pienamente gli effetti di alcune riforme introdotte all'inizio del 2012. Tuttavia, tali riforme si sono rivelate spesso insufficienti, vuoi perché rappresentano comunque solo l'inizio di un cammino, vuoi perché in fase di attuazione la loro spinta si è indebolita o è andata del tutto perduta, vuoi infine perché – come nel caso delle professioni, che pure non sono indagate esplicitamente – una riforma relativamente coraggiosa è stata rapidamente “smontata”.<sup>17</sup>

La Figura 2 riporta i risultati ottenuti dal nostro paese in ciascun settore.



17. Silvio Boccalatte, “Il saggio. Le professioni intellettuali”, in Stagnaro (a cura di), *Indice delle liberalizzazioni 2013*, pp. 25-38.

# Introduzione

L'Italia occupa l'ultima posizione in un settore (televisioni) e la penultima in altri tre (carburanti, lavoro e poste). Solo in tre casi il nostro paese si colloca in una posizione ragionevolmente alta: in sesta posizione per le telecomunicazioni e le assicurazioni, e in quinta per i trasporti aerei. Se guardiamo ai risultati in valore assoluto, quello migliore viene proprio dalle telecomunicazioni (87%), grazie principalmente all'ottimo sviluppo della concorrenza nella telefonia mobile, seguito dal mercato elettrico (81%, corrispondente alla settima posizione). In questo campo però occorre dire che restano innumerevoli ostacoli, da una regolamentazione ingiustificatamente rigida dei mercati *retail* alla continua crescita della quota di offerta sussidiata e non contendibile. Per quanto riguarda in particolare il mercato *retail*, l'attuale regime di "maggior tutela" ha l'effetto di congelare un'ampia fetta della domanda, senza peraltro produrre alcun beneficio misurabile per i consumatori.

Va ugualmente detto che i mercati elettrici stanno attraversando un momento complesso a livello europeo: lo stesso paese *benchmark* (il Regno Unito) sta introducendo riforme che stridono pesantemente coi principi di libera concorrenza, e vari Stati membri stanno adottando schemi di remunerazione della capacità non utilizzata che non solo tradiscono il paradigma stesso della concorrenza, ma contribuiscono a balcanizzare i mercati europei proprio in un momento di convergenza dei prezzi e delle regole.

Tornando all'Italia, il nostro paese ottiene pessimi risultati nel mercato dei carburanti (57%) e nel trasporto ferroviario (48%). In questi casi pesano, rispettivamente, le rigidità della rete di distribuzione e gli oneri fiscali, da un lato, e il permanere di un assetto fondamentalmente monopolistico e di integrazione verticale, dall'altro. Anche poste (59%),<sup>18</sup> mercato del lavoro (72%) e assicurazioni (60%) vedono il nostro paese ottenere risultati non eccelsi. In questi dati è possibile rintracciare alcune delle ragioni per cui l'economia italiana fatica a crescere e perché in particolare la dinamica della produttività totale dei fattori appare stagnante.

## 4.3. La significatività dell'Indice

Di fronte a questi risultati, sorgono legittimamente due domande: 1) cosa misura, in realtà, l'Indice delle liberalizzazioni? 2) Esso fornisce un'informazione rilevante, ossia i paesi che ottengono valori più elevati in cosa si distinguono rispetto a quelli che figurano più in basso nella classifica?

Rispondere è complesso, ma si può cercare di abbozzare un'analisi osservando l'Indice IBL in relazione ad altri indicatori in qualche modo analoghi. I risultati dell'Indice delle liberalizzazioni 2014 – sulla scorta di quanto fatto già nel 2013 – sono stati posti in relazione con una serie di indici elaborati da altre organizzazioni e tesi a misurare o variabili istituzionali in qualche modo interrelate con le liberalizzazioni, oppure variabili che ci si può aspettare siano a esse legate. Appartengono al primo gruppo il Product Market Regulation Index dell'Ocse,<sup>19</sup> l'Index of Economic Freedom di Heritage Foundation / Wall Street Journal,<sup>20</sup> e i Worldwide Governance Indicators della Banca Mondiale.<sup>21</sup> Fanno parte invece della seconda categoria Doing Business della Banca Mondiale<sup>22</sup> e il Global Competitiveness Report del World Economic Forum.<sup>23</sup>

18. Come viene spiegato nel capitolo dedicato, il settore postale è stato investito da un'importante innovazione destinata a migliorare il punteggio italiano nell'edizione 2015: il decreto legge 91/2014 ha infatti finalmente rimosso l'anomalia che vedeva, per alcune tipologie di servizio, un trattamento discriminatorio ai fini Iva del titolare del servizio pubblico ai danni dei concorrenti privati.

19. Isabell Koske - Isabelle Wanner - Rosamaria Bitetti - Omar Barbiero, "The 2013 Update of the Ocse Product Market Regulation Indicators: Policy Insights for Ocse and non-Ocse Countries", Ocse Economics Department, di prossima pubblicazione.

20. Terry Miller - Kim R. Holmes - Anthony B. Kim (a cura di), *2014 Index of Economic Freedom*, Washington DC, The Heritage Foundation, 2014.

21. Daniel Kaufmann - Aart Kraay - Massimo Mastruzzi, "The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues", *World Bank Policy Research Working Paper*, n. 5430, 2010.

22. Banca mondiale, *Doing Business 2015*, Washington DC, The World Bank, 2014.

23. Klaus Schwab (a cura di), *The Global Competitiveness Report 2014-2015*, Ginevra, The World Economic Forum, 2014.

# Indice delle liberalizzazioni 2014

Nel dettaglio, per il Product Market Regulation Index è stato costruito un indicatore pari alla media dei settori presenti nel rapporto Ocse e contemporaneamente valutati dall'Indice delle liberalizzazioni (gas naturale, elettricità, poste, telecomunicazioni, ferrovie, trasporti aerei, più un indicatore generale per la distribuzione commerciale). L'Indice della libertà economica è stato utilizzato tal quale, così come l'Indice di competitività del Wef. Per quanto attiene i Worldwide Governance Indicators si è impiegato l'indicatore "Regulatory Quality", mentre per Doing Business si è utilizzata la "Distance to Frontier".

La Tabella 2 mostra i coefficienti di correlazione trovati.

Tabella 2. Coefficienti di correlazione tra diversi indicatori						
	Indice delle liberalizzazioni 2014	PMR 2013	Index of Economic Freedom 2014	Worldwide Governance Indicators 2014 - Regulatory Quality	Doing Business 2015 - Distance to frontier	Global Competitiveness Index
Indice delle liberalizzazioni 2014	1,00	-0,73	0,47	0,40	0,49	0,50
PMR 2013		1,00	-0,28	-0,18	-0,45	-0,31
Index of Economic Freedom 2014			1,00	0,92	0,69	0,84
Worldwide Governance Indicators 2014 - Regulatory Quality				1,00	0,65	0,91
Doing Business 2015 - Distance to frontier					1,00	0,64
Global Competitiveness Index						1,00

**Nota.** I coefficienti di correlazione tra PMR e tutti gli altri indicatori sono negativi perché, a differenza degli altri, PMR attribuisce un valore inferiore a livelli di liberalizzazione superiore.

Tutti questi indicatori esibiscono un certo grado di correlazione reciproca, in quanto vanno a misurare caratteristiche simili delle diverse economie e, non di rado, sono costruiti a partire da dati grezzi simili (in alcuni casi addirittura essi stessi partecipano alla base di dati grezzi utilizzati per costruire altri indicatori: per esempio alcuni risultati di Doing Business entrano in taluni indicatori dell'Index of Economic Freedom, mentre alcuni settori dell'Indice delle liberalizzazioni fanno riferimento anche ai risultati di PMR).

# Introduzione

Per quanto riguarda più direttamente l'Indice delle liberalizzazioni, si osserva una forte correlazione con PMR (che deriva sia dalla precisazione appena esplicitata, sia dal fatto che entrambi gli strumenti si concentrano proprio sui fattori istituzionali legati allo svolgersi della concorrenza) sia un buon grado di correlazione con tutti gli altri indicatori. In altre parole, è probabile che un paese che risulta relativamente liberalizzato secondo l'Indice delle liberalizzazioni lo sia anche nell'ambito dei criteri di PMR. Inoltre, quel paese sarà anche tendenzialmente più economicamente libero, caratterizzato da una regolazione di migliore qualità, e più competitivo sul piano globale.

Una prima conclusione che si può raggiungere, insomma, è che l'Indice delle liberalizzazioni fornisce un'informazione coerente col set di informazioni disponibili e utile a capire la traiettoria economica e le caratteristiche strutturali di un paese.

## 5. Conclusione: la maledizione dello *status quo*?

Anche nel 2014 l'Indice delle liberalizzazioni scatta una fotografia estremamente eterogenea dell'Europa, dal punto di vista della concorrenza. I miglioramenti apportati alla metodologia consentono di cogliere con maggiore chiarezza i parallelismi nelle soluzioni regolatorie adottate nei diversi Stati membri – frutto essenzialmente dello sforzo armonizzatore di Bruxelles – ma anche le differenze, talvolta molto pronunciate, tra i singoli Stati membri e, all'interno di ciascun paese, tra i settori considerati.

Il confronto dell'Indice delle liberalizzazioni con una serie di indicatori che rilevano la qualità delle istituzioni delle varie nazioni e la loro *performance* sotto il profilo della libertà economica e della competitività rivelano che l'Indice delle liberalizzazioni è uno strumento utile a capire quale possa essere la traiettoria di crescita e sviluppo verosimilmente seguita, e dove stiano almeno alcuni dei potenziali ostacoli. La mancanza di concorrenza corrisponde infatti a una "tassa": se c'è una continuità di fondo tra regolamentazione e tassazione,<sup>24</sup> allora l'eccesso di regolamentazione produce gli stessi danni di un eccesso di tassazione. Inoltre la regolamentazione non è giustificata quando i costi che impone alla società – incluso il fatto di precludere o rendere più impervie specifiche direttrici di innovazione – sono superiori ai benefici attesi. Tutto ciò è tanto più vero se si tiene conto che regolamentazioni intollerabilmente onerose o finalizzate a proteggere posizioni di rendita finiscono per accrescere il costo dei servizi per i consumatori finali, diminuirne la qualità o ridurre la diversificazione, erodendo così il potere d'acquisto dei salari e aumentando il costo degli *input* produttivi per le imprese. In ultima analisi, la mancanza di concorrenza è una zavorra per il paese che ne è gravato.

Che la concorrenza sia uno strumento di innovazione, crescita e benessere sociale è un fatto ben noto agli economisti. Che pertanto le liberalizzazioni siano un *driver* importante di sviluppo è assodato: lo conferma la frequenza con cui le istituzioni internazionali richiamano i paesi con bassi tassi di crescita (tra cui l'Italia) ad aprire le proprie economie alla concorrenza e agli investimenti stranieri. Perché ciò non accade? Le spiegazioni possono essere molteplici. Per esempio, nel processo politico si possono formare "minoranze di blocco" in grado di far valere i propri interessi concentrati contro l'interesse diffuso, ma proprio per questo percepito con meno forza a livello individuale, per un ambiente più concorrenziale.<sup>25</sup> Una seconda ragione è che contano molto i cicli politici: le liberalizzazioni sono senza dubbio delle politiche che presuppongono l'adozione di certi specifici accorgimenti istituzionali, ma si legano anche a una sensibilità politica legata al mercato e alla concorrenza, piuttosto che alla presenza di uno Stato forte e onnipotente.

C'è, però, una terza spiegazione, che forse contribuisce a comprendere perché in Italia, a dispetto di un'evi-

24. Richard A. Posner; "Taxation by Regulation", *The Bell Journal of Economics and Management Science*, vol. 2, n. 1, 1971, pp. 22-50.

25. James M. Buchanan - Gordon Tullock, *The Calculus of Consent*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1962.

# Indice delle liberalizzazioni 2014

denza tanto ampia e di ripetuti tentativi (di cui le edizioni precedenti dell'Indice hanno dato conto) di fare passi avanti, si finisca sovente per trovarsi poco distanti dal punto di partenza. Quasi un quarto di secolo fa, Raquel Fernandez e Dani Rodrik<sup>26</sup> si chiedevano perché tanto spesso i governi evitassero di adottare misure su cui c'è un sostanziale consenso da parte degli economisti. La risposta seguiva in qualche maniera l'analisi della "Public Choice" sull'asimmetria tra i costi concentrati e i benefici diffusi delle riforme, ma la arricchiva di una prospettiva nuova. Il problema – spiegavano i due studiosi – è che il pubblico (e quindi i politici) tendono a preferire lo *status quo* rispetto a misure i cui effetti distributivi (in termini di "chi ci guadagna e chi ci perde") non sono chiari in anticipo. Questo è proprio il caso delle liberalizzazioni: sebbene sia tendenzialmente chiaro chi sta dalla parte dei "perdenti" (cioè i titolari di rendite) non sempre è chiaro chi è destinato a raccogliermi i benefici, anche perché – come si è cercato di spiegare – gli effetti delle liberalizzazioni non si limitano alle loro conseguenze "statiche" (e redistributive) ma hanno anche un impatto dinamico che è difficilmente modellabile. Chi poteva immaginare, per esempio, che la liberalizzazione dei servizi di telecomunicazione avrebbe prodotto uno sviluppo tecnologico senza pari il quale, in ultima analisi, avrebbe consentito esperienze come quelle di Uber e Lyft, rivoluzionando il concetto stesso di trasporto pubblico locale?

Anche senza scomodare settori che sono stati caratterizzati da un progresso tecnologico vertiginoso, lo scontro tra lo *status quo* e le incertezze sottese a un futuro concorrenziale sono ben visibili in almeno altri due casi, ben evidenziati nei capitoli di questo Indice. Uno è quello – su cui ci si è già soffermati – della cosiddetta "maggior tutela" nei mercati elettrico e gas: sebbene non vi sia alcun beneficio ovvio e misurabile derivante dall'attuale assetto di prezzi (sostanzialmente) regolamentati e, anzi, esistano chiari effetti distorsivi,<sup>27</sup> sembrano esservi resistenze fortissime a qualunque cambiamento. Eppure, l'argomento a difesa dell'attuale assetto si riduce a "si è sempre fatto così" (si rimanda su questo punto ai capitoli dedicati a elettricità e gas).

Ancora più clamoroso è l'andamento ciclico delle regolamentazioni in ambito commerciale, di cui si occupa Sileoni nel saggio introduttivo. Nella classifica dell'Ocse su Product Market Regulation<sup>28</sup> si osservano significativi progressi sotto questo fronte nell'ultimo quinquennio, ma l'Italia resta in Europa uno dei paesi caratterizzati da una regolamentazione altalenante tra apertura e limiti alla concorrenza. Ne è dimostrazione evidente la disciplina degli orari commerciali: un aspetto apparentemente secondario del commercio al dettaglio, ma in realtà sintomatico dell'assenza di un limite all'azione dei governi e alla loro capacità di porre freno alla libera determinazione degli scambi commerciali tra le persone. Dopo una definitiva liberalizzazione degli orari, è ora in esame al Parlamento, già approvato da uno dei suoi rami, un testo di legge che reintroduce alcuni obblighi di chiusura, ripristinando una rigidità al commercio che sembrava avessimo superato.

In conclusione, l'Indice delle liberalizzazioni 2014 fornisce una immagine chiara dei passi che sono stati compiuti, di quello che resta da fare e di quali siano i modelli da seguire. Per ciascuno dei settori indagati viene indicato un paese di riferimento e viene reso trasparente – alla luce della metodologia utilizzata – sotto quali profili i paesi che si discostano dalla *best practice* debbano intervenire per colmare il *gap*. In particolare l'Italia si distingue per una diffusa renitenza a fare più di quanto strettamente richiesto dalle direttive europee. Anche quando il nostro paese ottiene punteggi relativamente alti in valore assoluto, tende a collocarsi nel "gruppo di coda" della classifica generale. Rispetto al 2013 si osservano modesti miglioramenti, in termini di posizionamento, dovuti al dispiegarsi degli effetti delle timide misure assunte nella prima fase del governo Monti, ma

26. Raquel Fernandez - Dani Rodrik, "Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainties", *The American Economic Review*, vol. 81, n. 5, 1991, pp. 1146-1155.

27. Agency for the Cooperation of Energy Regulators, *Acer/Ceer Annual Report on the Results of Monitoring the Internal Electricity and Natural Gas Markets in 2013*, 2014.

28. Koske - Wanner - Bitetti - Barbiero, "The 2013 Update of the Ocse Product Market Regulation Indicators".

# Introduzione

emerge ancora una difficoltà sia di traguardare revisioni complessive della regolamentazione, sia a dare piena attuazione ai provvedimenti approvati. Non c'è settore economico nel quale l'Italia non abbia molto da fare.

L'aspetto positivo di questa situazione è che non c'è settore economico nel quale, con sforzi relativamente contenuti, non si possano fare grandi progressi. L'Italia è un paese che fatica a crescere ma sta seduto su una montagna di denaro, reso irraggiungibile da uno *status quo* fatto di rendite. Se il governo vuole rilanciare la crescita, deve solo decidere di sfruttare questo giacimento.

## Il saggio Il commercio di Serena Sileoni

### I. La concorrenza nel settore del commercio

In un sistema di libero mercato, il commercio al dettaglio<sup>1</sup> è forse il settore in cui più ovvia appare la spontaneità dello scambio. Entrare in un negozio, trovare un prodotto che magari nemmeno si pensava e decidere di acquistarlo è l'immagine per certi versi più tradizionale di cosa sia il libero scambio.

Eppure, anche questo settore è stato sottoposto, e in parte lo è ancora, a una regolamentazione molto più invadente di quanto non possa sembrare a prima vista.

Anche in una prospettiva comparata dell'Ue15, il commercio ci vede, sinteticamente, in coda alla classifica, superati solo, in peggio, da Belgio e Lussemburgo (Ocse, *Product Market Regulation Index – Retail Trade*). Questo è un dato controintuitivo, visto che indubbiamente – come si argomenterà di seguito – il nostro paese ha fatto importanti progressi negli ultimi anni. Tuttavia, a dispetto delle significative aperture che ci sono state, l'Italia resta ben lontana dai modelli di paesi più aperti (in questo, con un risultato coerente con quelli rilevati nei capitoli dell'Indice delle liberalizzazioni). In particolare, secondo l'Ocse l'Italia è ancora carente sotto i profili delle residue autorizzazioni per le aperture di specifiche tipologie di esercizi, la regolamentazione dei grandi centri commerciali e quella di promozioni e saldi.

Tuttavia, non si può non riconoscere che l'Italia di oggi è molto diversa da quella del passato. Fino alla fine degli anni Novanta, il commercio era limitato da quelli che la stessa Corte costituzionale ha definito «molteplici vincoli e barriere, sotto il profilo soggettivo ed oggettivo, all'accesso al mercato ed al suo libero funzionamento [e], anche per il coinvolgimento nella pianificazione degli operatori commerciali, era caratterizzata da profili protezionistici».<sup>2</sup> L'emergere di «orientamenti che, sin dall'inizio degli anni '90, avevano segnalato l'esigenza di una riforma della disciplina della distribuzione commerciale, al fine di rimuovere vincoli e privilegi, realizzando una maggiore eguaglianza di opportunità per tutti gli operatori economici»<sup>3</sup> ha portato a quella che può essere considerata la più integrata riforma per la liberalizzazione del commercio attuata in Italia, dalla quale possono emergere i pregiudizi ma anche gli sforzi del legislatore (statale) per "liberare" il commercio. Una disciplina degli anni Settanta<sup>4</sup> ha fatto posto al cd. pacchetto Bersani, composta dal decreto legislativo n. 114/1998, dal decreto legge n. 7/2007, convertito in legge n. 40/2007 e dal decreto legge n. 223/2006, conver-

1. Per commercio al dettaglio si intende «l'attività svolta da chiunque professionalmente acquista merci in nome e per conto proprio e le rivende, su aree private in sede fissa o mediante altre forme di distribuzione, direttamente al consumatore finale» (art. 4, comma 1, d.lgs. n. 114/1998).

2. Corte cost. n. 430/2007.

3. Corte cost. n. 430/2007.

4. L. n. 426/1971 e n. 558/1971.

## Il commercio

tito in legge n. 248/2006, il quale si è mosso su due binari paralleli: con misure di liberalizzazione a carattere generale, applicabili a ogni tipo di commercio al dettaglio, e con misure a carattere specifico, per particolari categorie di prodotto al dettaglio.

La riforma, dando un impulso significativo ma non esaustivo alla liberalizzazione del settore, è servita anche a delimitare concettualmente la libertà di concorrenza nel commercio al dettaglio, definendola come quella libertà di iniziativa economica «secondo condizioni di pari opportunità sul territorio nazionale e il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, [volta] ad assicurare ai consumatori finali migliori condizioni di accessibilità all'acquisto di prodotti e servizi sul territorio nazionale, in conformità al principio comunitario della concorrenza e alle regole sancite dagli articoli 81, 82 e 86 del Trattato istitutivo della Comunità europea».<sup>5</sup> Il decreto n. 114 la reputa, insieme alla trasparenza del mercato, alla libertà di impresa e alla libera circolazione delle merci, una delle finalità che la legislazione in materia commerciale deve perseguire (art. 1, co. 3, lett. a)); il decreto legge del 2006, dal canto suo, fa riferimento «all'improcrastinabile esigenza di rafforzare la libertà di scelta del cittadino consumatore e la promozione di assetti di mercato maggiormente concorrenziali, anche al fine di favorire il rilancio dell'economia e dell'occupazione, attraverso la liberalizzazione di attività imprenditoriali e la creazione di nuovi posti di lavoro» (art. 1), e, per quel che concerne il settore della distribuzione commerciale, al fine di «garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, nonché di assicurare ai consumatori finali un livello minimo ed uniforme di condizioni di accessibilità all'acquisto di prodotti e servizi sul territorio nazionale» (art. 3).

Il primo decreto, quello del 1998, sembrava rispondere alle sollecitazioni provenienti, fin dal 1993, dall'Antitrust, che, con il Rapporto su *Regolamentazione della distribuzione commerciale e concorrenza* del gennaio 1993, era intervenuta a stimolare una maggiore concorrenzialità della distribuzione commerciale, suggerendo le misure che, appunto, sarebbero state oggetto a partire dal 1998 di una più o meno riuscita liberalizzazione del settore.

Il titolo II di tale decreto ha introdotto importanti novità per il commercio al dettaglio in generale, che abbassano sia le barriere in entrata che quelle in gestione. Cadono innanzitutto i requisiti soggettivi per l'apertura di un'attività commerciale, ad eccezione del settore merceologico alimentare, per il quale occorre avere frequentato con esito positivo un apposito corso professionale, o aver esercitato in proprio, per almeno due anni nell'ultimo quinquennio, l'attività di vendita all'ingrosso o al dettaglio di prodotti alimentari, o avere prestato la propria opera, per almeno due anni nell'ultimo quinquennio, presso imprese esercenti l'attività nel settore alimentare, o infine essere stato iscritto nell'ultimo quinquennio al registro esercenti il commercio.

Per aprire un esercizio di vicinato,<sup>6</sup> da allora è stata sufficiente una comunicazione al comune; per aprire una media e una grande struttura di vendita<sup>7</sup> occorre invece un'autorizzazione del comune, che segue nell'uno e nell'altro caso un procedimento parzialmente diverso. Nel 2010, sono stati abrogati sia i requisiti per l'esercizio di attività nel settore alimentare che i vincoli per l'apertura di esercizi di vicinato.<sup>8</sup>

Le ulteriori misure previste dal decreto legislativo forniscono invece un quadro di indicazioni e criteri per le regioni, affinché provvedano a programmare la distribuzione commerciale secondo le finalità proprie della tutela della concorrenza, ovvero l'incoraggiamento della migliore produttività del sistema e della qualità dei

5. Art. 10, comma 1, d.l. n. 7/2007, come convertito in l. n. 40/2007.

6. Per esercizi di vicinato si intendono, ai sensi dell'art. 4 del d.lgs., quelli aventi superficie di vendita non superiore a 150 mq. nei comuni con popolazione residente inferiore a 10.000 abitanti e a 250 mq. nei comuni con popolazione residente superiore a 10.000 abitanti.

7. Per medie strutture di vendita si intendono, sempre ai sensi dell'art. 4 del d.lgs., gli esercizi aventi superficie superiore ai limiti di cui al punto d) e fino a 1.500 mq. nei comuni con popolazione residente inferiore a 10.000 abitanti e a 2.500 mq. nei comuni con popolazione residente superiore a 10.000 abitanti, mentre per grandi strutture di vendita gli esercizi aventi superficie superiore alle medie strutture.

8. D.lgs. n. 59/2010, art. 65, c. 3.

# Indice delle liberalizzazioni 2014

servizi da rendere al consumatore, il rispetto del principio di libera concorrenza, la compatibilità con l'impatto territoriale e ambientale degli insediamenti commerciali, la salvaguardia e riqualificazione dei centri storici e delle zone "disagiate", come zone di montagna, rurali e insulari (art. 6), il recupero delle piccole e medie imprese. Proprio qui si cela la debolezza della prima tappa della riforma, poiché l'articolato prevede una serie di poteri e facoltà di controllo e intervento della regione che snaturano gli obiettivi del decreto stesso, lasciando in mano alle regioni e alle amministrazioni locali quel sistema protezionistico e pianificatore che la legge avrebbe dovuto smantellare. Se è vero, infatti, che il decreto elimina i criteri quantitativi basati sui contingenti di sviluppo a favore di criteri qualitativi basati sulla valutazione degli insediamenti nel limite dell'interesse pubblico, e dunque intrecciati con la pianificazione urbanistica, le regioni hanno utilizzato la programmazione urbanistica per far rientrare dalla finestra quei vincoli che il decreto voleva eliminare.

Dopo otto anni, e soprattutto dopo la riforma del titolo V che ha fatto del commercio una vera e propria "materia" di competenza regionale, la legge statale n. 248/2006 è intervenuta di nuovo, in virtù della competenza su tutela della concorrenza e determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantirsi sul territorio nazionale.

L'art. 3, pertanto, ha ripreso l'oggetto delle attività commerciali individuate dal decreto n. 114/1998,<sup>9</sup> per eliminare: a) l'obbligo di iscrizione a registri abilitanti o del possesso di requisiti professionali soggettivi per l'esercizio di attività commerciale (con l'esclusione, introdotta in sede di conversione, del settore alimentare e della somministrazione degli alimenti e delle bevande);<sup>10</sup> b) il rispetto delle distanze minime tra negozi della medesima tipologia; c) le limitazioni quantitative sull'assortimento delle merci del negozio (con l'esclusione recuperata in sede di conversione tra settore alimentare e non); d) il rispetto dei limiti riferiti a quote di mercato a livello sub-regionale; e) i divieti temporali o quantitativi per le vendite promozionali (con l'eccezione, inserita in sede di conversione, delle vendite effettuate nei periodi immediatamente precedenti i saldi di fine stagione per gli stessi prodotti);<sup>11</sup> f) il divieto o l'autorizzazione per i negozi alimentari di vendere prodotti di gastronomia da consumare sul posto (disposizione introdotta in aula durante la conversione).

La lettera d), in particolare, stabilisce l'incompatibilità tra tutela della concorrenza e prescrizioni limitative di quote di mercato predefinite o calcolate sul volume delle vendite a livello territoriale sub-regionale. La norma vieta dunque programmazioni basate sulla fissazione di volumi di vendite o quote massime di mercato riferite ad ambiti territoriali predefiniti, che non trovino riscontro nella normativa e nella giurisprudenza statale e comunitaria di tutela della concorrenza. Come chiarito dalla circolare n. 3603/C 2006 del Ministero

9. La specificazione da attività commerciali ad attività commerciali come individuate dal decreto del 1998 è avvenuta in sede di conversione del relativo decreto legge. Sono escluse dunque le attività espressamente escluse dal d.lgs n. 114 e quelle disciplinate da leggi di settore (ad es. d.lgs n. 170/2001 per la diffusione della stampa quotidiana e periodica).

10. L'abolizione delle iscrizioni a registri abilitanti, in particolare, ha abrogato la disposizione relativa al registro degli esercenti il commercio per l'attività di somministrazione di alimenti e bevande di cui all'art. 1 della legge n. 426/1971, e conseguentemente abroga anche il requisito del superamento degli esami presso le Camere di commercio di cui all'art. 2 della medesima legge. Tali requisiti restano comunque in vigore, come visto, e la verifica della loro sussistenza è affidata ai comuni. In questo caso, tuttavia, le procedure sono semplificate dal momento che, secondo quanto disposto dalla legge n. 241/1990 e dal D.p.R. n. 445/2000, il possesso dei requisiti di onorabilità e professionali può essere comprovato con dichiarazioni sottoscritte dal soggetto interessato.

11. Secondo l'art. 15 del d.lgs. n. 114/1998, le vendite di liquidazione sono effettuate dall'esercente dettagliante al fine di esitare in breve tempo tutte le proprie merci, a seguito di: cessazione dell'attività commerciale, cessione dell'azienda, trasferimento dell'azienda in altro locale, trasformazione o rinnovo dei locali e possono essere effettuate in qualunque momento dell'anno, previa comunicazione al comune dei dati e degli elementi comprovanti tali fatti. Le vendite di fine stagione riguardano i prodotti, di carattere stagionale o di moda, suscettibili di notevole deprezzamento se non vengono venduti entro un certo periodo di tempo. Le vendite promozionali sono effettuate dall'esercente dettagliante per tutti o una parte dei prodotti merceologici e per periodi di tempo limitato.

## Il commercio

per lo sviluppo economico,<sup>12</sup> tale programmazione avrebbe infatti l'effetto di «limitare l'esercizio dell'attività imprenditoriale senza tutelare la concorrenza e i consumatori, recando al contrario un potenziale danno agli stessi».

La lettera e) elimina ogni limitazione temporale, quantitativa e procedurale (dunque anche gli obblighi di comunicazione ai comuni) delle vendite promozionali (ovvero le vendite straordinarie effettuate al fine di promuovere la vendita di alcuni prodotti su scelta del venditore), che consentono ai consumatori di accedere a prezzi vantaggiosi e alle imprese di operare con la massima libertà di iniziativa. Tuttavia, la norma fa salva la limitazione regionale riguardante la fissazione di un periodo antecedente a quello di svolgimento delle vendite di fine stagione, nel quale le vendite promozionali possono essere vietate per identiche categorie merceologiche di prodotti stagionali o di moda, tradizionalmente oggetto delle vendite di fine stagione (lettera f). Allo stesso tempo, la norma lascia agli enti locali la disciplina delle vendite straordinarie (che sono in sostanza le vendite di fine stagione) e delle vendite di liquidazione. La lettera f-bis) consente agli esercizi di vendita di alimenti e bevande di fornire il consumo immediato dei prodotti di gastronomia presso l'esercizio di vicinato, utilizzando i locali e gli arredi dell'azienda con esclusione del servizio assistito di somministrazione e con l'osservanza delle prescrizioni igienico-sanitarie. Ciò vuol dire che si possono consumare sul posto i prodotti in vendita con la mera predisposizione di piani di appoggio di dimensioni congrue all'ampiezza e alla capacità recettiva del locale, nonché previa fornitura di stoviglie e posate a perdere.

Lo scopo della legge n. 248 avrebbe potuto essere non soltanto quello di fornire ulteriori regole comuni per una maggiore libertà di commercio, ma anche quello di impedire l'affermarsi di legislazioni regionali in pregiudizio del corretto e uniforme funzionamento del mercato, che sarebbero potute essere approvate a seguito della riforma del titolo V della Costituzione. Difatti, la legge n. 248 ha imposto alle regioni di adeguare la loro normativa alle norme quadro suddette entro il primo gennaio 2007. Su questo punto, tuttavia, sarebbe emerso in breve tempo il parziale fallimento della riforma.

La legge n. 40/2007, infine, è quella maggiormente nota come la "lenzuolata" di Bersani, poiché prevede, in particolare all'articolo 10, una serie di semplificazioni per singole categorie commerciali che non possono essere considerate interventi propriamente di liberalizzazione, e che il legislatore ha dovuto adottare anche sulla scorta delle indicazioni dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato<sup>13</sup> o per evitare contrasti con l'ordinamento comunitario.

In questa sede, è interessante comunque la lettura dell'art. 9 della legge, che ha eliminato la barriera all'ingresso costituita dalla burocrazia necessaria per aprire un'attività di impresa. L'articolo dispone infatti che per la nascita, la modifica o la cessazione di attività di impresa è sufficiente un'unica comunicazione all'ufficio del registro delle imposte, spedita anche per via telematica. La comunicazione di avvio vale come assolvimento di tutti gli adempimenti amministrativi previsti per l'iscrizione al registro delle imprese e ha effetto, sussistendo i presupposti di legge, ai fini previdenziali, assistenziali, fiscali, nonché per l'ottenimento del codice fiscale e della partita Iva.

L'insieme delle disposizioni del "pacchetto Bersani" relative alla liberalizzazione del commercio al dettaglio è stato di certo un passo avanti rispetto al contesto giuridico previgente, in cui senza dubbio c'era una mino-

<sup>12</sup> La circolare n. 3603/C del 2006 è stata firmata dall'allora ministro per lo sviluppo economico Bersani e redatta di concerto con le regioni su un tavolo di lavoro permanente sul commercio, nel quale siedono dirigenti del ministero e dirigenti del commercio delle regioni, per fornire chiarimenti sull'applicazione degli articoli 3, 4 e 11 della legge n. 248.

<sup>13</sup> Si vedano, a titolo esemplificativo, l'indagine conoscitiva n. 33 del 2006 condotta dall'Autorità per la concorrenza e dall'Agcom sulle ricariche dei telefonini, i provvedimenti n. 12703 del 2003 e 14260 del 2005 dell'Autorità per la concorrenza riguardanti le tariffe per il trasporto aereo, la segnalazione del 16 gennaio del 2007 della medesima autorità sui prodotti assicurativi. Talora le indagini dell'Agcm hanno fatto seguito a segnalazioni di infrazioni comunitarie.

# Indice delle liberalizzazioni 2014

re libertà nelle vendite straordinarie e nella scelta degli orari di apertura, e sussistevano oneri maggiori per l'accesso al mercato.

Tuttavia, lo stesso pacchetto aveva già in sé elementi insoddisfacenti, che tradivano le premesse iniziali di uno stimolo alla concorrenza.

Il legislatore statale si è trovato infatti, volente da un lato e nolente dall'alto, a consentire l'introduzione di nuove norme protezionistiche.

Per la parte volente, infatti, il legislatore ha comunque previsto misure più di semplificazione che non di liberalizzazione, o comunque misure di liberalizzazione sottoposte a vincoli, deroghe o possibili interventi di regolazione che ne hanno stemperato fin dall'inizio la natura riformatrice. Si pensi alle disposizioni del d.lgs. 114/1998 in materia di programmazione della distribuzione commerciale o di orari di apertura – i quali, nell'essere affidati all'autonomia degli esercenti, vengono comunque sottoposti a una serie di limiti e condizioni che hanno reso semplice, a livello locale, evitare di assecondare una maggiore flessibilità di orario.

Per la parte nolente, invece, il legislatore statale, dopo la riforma del titolo V della Costituzione, ha dovuto affidare la legislazione del commercio, attuativa dei principi statali in materia di concorrenza, alle regioni, che, con l'appoggio di una giurisprudenza costituzionale piuttosto conservatrice, hanno ripristinato molti dei vincoli che si sperava potessero finalmente cadere.

Di questo rischio si era accorta fin da subito l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che, in un parere inviato alle Camere e al Governo il 25 febbraio 1998 (AS 124) sullo schema di decreto legislativo che da lì a breve sarebbe diventato definitivo esprimeva alcuni dubbi sul rischio che le regioni avrebbero usato gli ampi poteri di regolazione lasciati dal legislatore statale in maniera tale da contraddire lo spirito stesso del decreto. Così, l'Autorità vedeva chiaramente che, «soprattutto in relazione alla disciplina regionale degli insediamenti commerciali, potranno profilarsi rischi di introduzione, in capo agli operatori, di condizioni e vincoli ulteriori rispetto a quelli già previsti in via diretta dallo schema di decreto legislativo [...] determinando] una limitazione del numero degli operatori, un rafforzamento delle barriere all'entrata, nonché la precostituzione degli assetti di mercato, anche a detrimento di alcune categorie di imprese»; riteneva altresì che «l'attribuzione ai comuni, al di fuori dell'ambito della disciplina urbanistica, di ulteriori e non meglio specificati poteri in merito all'apertura e alla localizzazione degli esercizi commerciali [...] rischia di costituire uno strumento per reintrodurre, anche per gli esercizi di vicinato, i vincoli alla libertà di iniziativa economica [...] della legge n. 426/1971», ovvero proprio della legge che si intendeva abrogare; e concludeva auspicando che le disposizioni del decreto, «laddove lascino margini di discrezionalità interpretativa, siano applicate dalle regioni e dalle amministrazioni locali competenti in maniera coerente con gli obiettivi di liberalizzazione e di apertura della concorrenza perseguiti dalla riforma», e ritenendo comunque «opportuna una più puntuale delimitazione [...] dei poteri normativi e programmatici delle regioni [...] nonché dei poteri conferibili dalle regioni ai comuni».

Una volta approvato il decreto del 1998, l'Autorità, in una comunicazione indirizzata ai presidenti di regione (AS 170 del 19 aprile 1999), è ritornata a sottolineare la delicatezza del ruolo delle regioni e dei comuni nell'attuare, per i profili di loro competenza, le norme del decreto, e ha richiamato «l'attenzione delle amministrazioni competenti sull'esigenza di evitare che i provvedimenti regionali [...] introduca[essero] restrizioni della concorrenza [...] non strettamente giustificate da esigenze di interesse generale di tutela degli assetti urbanistici e dei consumatori».

Nel tempo, sono stati numerosi i tentativi, specie a livello regionale, di tornare indietro rispetto alla via aperta a fine anni Novanta.

Nel prosieguo del capitolo, si farà riferimento, in maniera esemplificativa, alla regolazione degli orari del commercio, come regola di dettaglio capace di svelare quale significato il legislatore, nazionale e regionale, dà al principio di libera iniziativa economica e, quindi, di libertà di concorrenza.

# Il commercio

## 2. Gli orari di apertura dei negozi: un caso emblematico

Da circa due anni, in Italia i commercianti possono decidere in piena autonomia l'orario di apertura alla clientela.

Una libertà di scelta non isolata, nel panorama comparato, ma in compagnia, tra gli altri, di Australia, Irlanda, Giappone, Corea del Sud, Messico, Nuova Zelanda, dei nuovi paesi dell'Unione europea come Repubblica Ceca, Repubbliche baltiche o Slovenia (Fonte: Ocse, *Product Market Regulation Index – Retail Trade*).

Il primo passo di questa graduale liberalizzazione avviene col decreto n. 114/1998, il cui art. 11 – come si è appena detto – consente agli esercenti, in un intervento di deregolazione, di restare aperti al pubblico tra le ore 7 e le ore 22 nei giorni feriali, con un limite massimo di apertura giornaliera di tredici ore e con l'obbligo di osservare la chiusura domenicale e festiva e, nei casi previsti dai comuni, la mezza giornata di chiusura infrasettimanale. La disposizione consentiva comunque di derogare alle chiusure festive a livello comunale, e prevedeva già, a livello generale, una deroga nel mese di dicembre, nonché in ulteriori otto domeniche e festività negli altri mesi dell'anno. La legge confermava inoltre un regime speciale per i comuni ad economia turistica e le città d'arte.

Un intervento, si è detto, di deregolazione, poiché la precedente disciplina prevedeva, molto più rigidamente, la chiusura totale nei giorni domenicali e festivi, un limite massimo orario settimanale di 44 ore e l'obbligo di chiusura infrasettimanale di mezza giornata, identico per categorie merceologiche e per le località della stessa provincia, salvo alcune aperture per le località ad economia turistica, per le festività natalizie e quelle tipicamente locali, e per poche tipologie di rivendite.<sup>14</sup>

Con la complicità di una riforma del titolo V che assegnava la legislazione sul commercio alla competenza esclusiva delle regioni e nella iniziale, per certi versi obbligata (date le fessure lasciate aperte dalla legislazione statale alla ri-regolazione a livello regionale e comunale) ritrosia della giurisprudenza costituzionale e amministrativa nel riconoscere il rischio di vanificare la riforma statale del commercio,<sup>15</sup> regioni ed enti locali hanno avuto gioco facile a ripristinare, sia tramite strumenti di regolazione che di pianificazione, vincoli e limiti alla libertà di commercio, compresa quella relativa agli orari di esercizio,<sup>16</sup> come peraltro intuito fin da subito dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato.<sup>17</sup> A seguito di numerose segnalazioni provenienti da esercenti di varie regioni, ha emesso un primo parere alla fine del 2008,<sup>18</sup> confermando la limitazione ad opera di regioni e amministrazioni locali della portata della liberalizzazione relativamente agli orari di apertura degli esercizi commerciali, derivante sia dall'introduzione di norme distorsive del mercato sia dall'inerzia nella attuazione della legge n. 114. Senza ripercorrere i casi che, da Nord a Sud, sono stati oggetto di istruttoria del garante, per i quali si rinvia alla decisione, preme sottolineare, dunque, che l'autorità stessa ha rilevato alcuni profili critici nella prospettiva dell'antitrust, «nonostante la disciplina liberalizzatrice e pro-concorrenziale introdotta dai citati artt. 12 e 13 del d.lgs. n. 114/98», e ha dunque auspicato «che tutti gli enti territoriali che abbiano adottato regolamentazioni ingiustificatamente restrittive della materia in questione riesaminino [...] le rispettive regolamentazioni nella parte in cui non consentono agli esercizi commerciali una libera determina-

14. L. n. 558/1971, spec. art. 1.

15. Cfr. TAR Genova (Liguria), sez. II, n. 1798 del 13 dicembre 2011, TAR Brescia (Lombardia), sez. II, n. 248 del 10 febbraio 2011, TAR Bologna, sez. I, n. 8002, 26 ottobre 2010. Più aperto al riconoscimento della tutela della concorrenza TAR Firenze (Toscana) sez. II, n. 395 del 2 marzo 2011.

Sulla legittimità costituzionale, cfr. ord. n. 199/2006, sentt. n. 22/2000 e 288/2010.

16. Sia sul punto consentito rinviare a Serena Sileoni, «La liberalizzazione del commercio tra concorrenza statale e reazioni regionali», *Le Regioni*, 5-6, 2012, pp. 921-956.

17. Cfr. ASI 24/1998, ASI 70/1998.

18. AS 480 del 16 ottobre 2008.

# Indice delle liberalizzazioni 2014

zione delle modalità di svolgimento della propria attività economica».<sup>19</sup>

L'altalenarsi di de-regolazione e ri-regolazione tra centro e periferia, oggetto di una ormai copiosa giurisprudenza amministrativa e costituzionale, sembrava finalmente interrotto dalla definitiva liberalizzazione degli orari, approvata gradualmente dal governo Berlusconi prima, e Monti poi.

Con una delle "manovre estive" del 2011, gli orari venivano infatti liberalizzati in via sperimentale per le sole località turistiche e città d'arte, come elencate nelle liste regionali dei luoghi a vocazione turistica.<sup>20</sup> A dicembre dello stesso anno, la liberalizzazione veniva estesa in via definitiva a tutti gli esercizi commerciali,<sup>21</sup> consegnando il commercio al minuto alla libera negoziazione delle parti, per quanto inespressa, non solo nel cosa, ma anche nel quando acquistare.

Con una previsione di respiro più esteso, il provvedimento che ha liberalizzato gli orari ha ribadito che l'eliminazione dei vincoli di qualsiasi natura – esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente e dei beni culturali – in merito all'apertura degli esercizi commerciali costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale, chiedendo quindi alle regioni, dimostratesi restie a cedere il controllo sul territorio e sul commercio, di adeguare la propria legislazione a tale principio.

La norma si inseriva in un disegno più ampio, di cui facevano parte anche disposizioni della manovra di Ferragosto dello stesso anno e del decreto sulle liberalizzazioni – cd. *cresci-Italia* – di gennaio 2012. Il primo provvedimento<sup>22</sup> consentiva al governo di stabilire «il principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge», imponendo allo Stato e agli enti territoriali di adeguarvisi. Esso prevedeva inoltre delle deroghe all'operatività immediata di questo principio, nonché la caducazione della normativa contrastante, una volta scaduto il termine di adeguamento.

Contro tale articolo, nel solco di quella prassi già menzionata di ristabilire a livello territoriale i vincoli che a livello statale si cercava di far cadere, hanno promosso ricorso dinanzi alla Corte costituzionale le regioni Puglia, Toscana, Lazio, Emilia-Romagna, Veneto, Umbria, Calabria e Sardegna, contestando, tra l'altro, l'incidenza dello stesso in materie di competenza regionale, quali commercio, attività produttive e governo del territorio.

Per quanto sia caduta sotto la censura della Corte la parte dell'articolo che prevedeva la soppressione generalizzata delle normative statali con esso incompatibili, poiché indeterminata e potenzialmente invasiva delle competenze legislative regionali, la Corte ha riconosciuto gli effetti benefici della liberalizzazione, dichiarando che «il principio della liberalizzazione prelude a una razionalizzazione della regolazione, che elimini, da un lato, gli ostacoli al libero esercizio dell'attività economica che si rivelino inutili o sproporzionati e, dall'altro, mantenga le normative necessarie a garantire che le dinamiche economiche non si svolgano in contrasto con l'utilità sociale [...] Pertanto, la liberalizzazione, intesa come razionalizzazione della regolazione, costituisce uno degli strumenti di promozione della concorrenza capace di produrre effetti virtuosi per il circuito economico».<sup>23</sup>

Se le più risalenti pronunce del giudice delle leggi sono state emesse in costanza di un quadro normativo statale che lasciava un margine discrezionale al legislatore regionale, consentendogli di diversificare la regolamentazione degli orari purché questa non compromettesse o violasse le disposizioni statali ricadenti nella tutela della concorrenza, l'entrata in vigore della piena liberalizzazione degli orari ha consentito alla Corte di

19. Si veda anche AS775/2010 in merito alla legislazione regionale dell'Abruzzo e, più recentemente, la sintesi contenuta nel *Monitoraggio sullo stato di liberalizzazione degli orari dei negozi*, AS1065/2013.

20. Art. 35, c. 7, d.l. n. 98/2011, convertito in legge n. 11/2011, che ha modificato l'art. 3 della legge n. 223 del 2006.

21. Art. 31, c. 1, d.l. n. 201/2011, convertito in legge n. 214/2011, che ha ulteriormente modificato l'art. 3 della legge n. 223 del 2006.

22. Art. 3, d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito in legge n. 148/2011.

23. Corte cost. n. 200/2012.

## Il commercio

chiarire una posizione più marcatamente favorevole alla concorrenza.

La prima di queste pronunce<sup>24</sup> riguarda proprio l'art. 31, sollecitamente impugnato da Piemonte, Veneto, Sicilia, Lazio, Lombardia, Sardegna, Toscana e Friuli Venezia Giulia.<sup>25</sup>

La Corte ha rigettato le doglianze delle regioni ritenendo conforme anche alla sua giurisprudenza una nozione di concorrenza che comprende sia gli interventi regolatori che, a titolo principale, incidono sulla concorrenza (ad esempio le norme in materia di antitrust), sia, più genericamente, le misure legislative di promozione, «che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, eliminando barriere all'entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese, rimuovendo, cioè, in generale, i vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche».<sup>26</sup> È in base alla seconda nozione che rientra la competenza statale ad ampliare l'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese. Anzi, ad avviso della Corte, «si tratta dell'aspetto più precisamente di promozione della concorrenza, che costituisce una delle leve della politica economica statale e, pertanto, non può essere intesa soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, ma anche in quell'accezione dinamica, ben nota al diritto comunitario, che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali (sentenze n. 80 del 2006, n. 242 e n. 175 del 2005, n. 272 e n. 14 del 2004). [...] Pertanto, in questa accezione "dinamica" della materia "tutela della concorrenza" – ricomprendente le misure dirette a promuovere l'apertura di mercati o ad instaurare assetti concorrenziali, mediante la riduzione o l'eliminazione dei vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e alle modalità di esercizio delle attività economiche – è consentito al legislatore statale intervenire anche nella disciplina degli orari degli esercizi commerciali che, per ciò che riguarda la configurazione "statica", rientra nella materia commercio attribuita alla competenza legislativa residuale delle Regioni (sentenze n. 288 e n. 247 del 2010, ordinanza n. 199 del 2006)».

Una simile conclusione non contrasta, precisa la Corte, con la sua precedente giurisprudenza in cui ha mostrato un atteggiamento più cauto nel mantenere la disciplina degli orari e delle aperture in capo alle regioni. Se infatti, sembra dire la Corte, il legislatore statale avesse fin dall'inizio voluto regolare interamente gli orari dei negozi, le regioni non avrebbero potuto invocare la competenza in materia di commercio dal momento che tale disciplina rientra nell'obiettivo di tutelare la concorrenza in senso dinamico, che è precipuo compito del legislatore statale. Che sia questa la giustificazione o meno a un cambio di indirizzo giurisprudenziale, quel che resta è che, secondo la Corte, «L'eliminazione dei limiti agli orari e ai giorni di apertura al pubblico degli esercizi commerciali favorisce, a beneficio dei consumatori, la creazione di un mercato più dinamico e più aperto all'ingresso di nuovi operatori e amplia la possibilità di scelta del consumatore. Si tratta, dunque, di misure coerenti con l'obiettivo di promuovere la concorrenza, risultando proporzionate allo scopo di garantire l'assetto concorrenziale nel mercato di riferimento relativo alla distribuzione commerciale».

La liberalizzazione totale degli orari ha avuto immediati e concreti effetti sulla delegittimazione degli enti locali a limitare l'autonoma scelta degli esercenti.

Da un lato, l'Antitrust ha prontamente chiesto la rimozione a livello locale dei limiti ivi vigenti, ribadendo il suo sempre costante orientamento secondo cui «le restrizioni alla libertà degli operatori economici in materia di orari e di giornate di apertura e chiusura degli esercizi commerciali ostacolano il normale dispiegarsi

24. Corte cost. n. 299/2012. Si veda anche n. 200/2012.

25. Da parte regionale (Toscana e Liguria) era stata impugnata anche la disposizione relativa alla liberalizzazione in via sperimentale, a dimostrazione di un atteggiamento piuttosto ostruzionistico delle regioni. La Corte non ha tuttavia avuto il tempo di pronunciarsi prima che la disposizione venisse sostituita dalla liberalizzazione definitiva (si veda ord. 68/2013).

26. Espressione, questa, già utilizzata dalla sentenza n. 430/2007.

# Indice delle liberalizzazioni 2014

delle dinamiche competitive, riducendo la possibilità degli operatori attivi di differenziare il servizio adattandolo alle caratteristiche della domanda e sono, pertanto, suscettibili di peggiorare le condizioni di offerta e la libertà di scelta per i consumatori, senza peraltro avere una valida giustificazione in termini di efficienza dal punto di vista degli operatori, né tanto meno in particolari interessi pubblici».<sup>27</sup>

Dal canto suo, mentre pochi mesi prima della novella legislativa la Corte costituzionale ancora dichiarava la determinazione degli orari rientrare nella competenza regionale del commercio, salvo i limiti inderogabili previsti dallo Stato a tutela della concorrenza,<sup>28</sup> con l'entrata in vigore della piena liberalizzazione degli orari ha già avuto occasione di censurare due leggi regionali che reintroducevano limitazioni e restrizioni degli orari e delle giornate di apertura,<sup>29</sup> nel tentativo da parte delle regioni di interpretare la riforma introdotta dal governo Monti «nel senso di ravvisare in ess[a] un principio generale suscettibile di differenti declinazioni a livello regionale»<sup>30</sup> in virtù della competenza regionale in materia di commercio.

Stesso adeguamento avveniva nella giurisprudenza amministrativa, che ha iniziato a dichiarare illegittimi i provvedimenti amministrativi introducendo limitazioni agli orari, in forza dell'entrata in vigore di precetti statali puntuali e autoapplicativi.<sup>31</sup>

## 3. La ri-regolazione degli orari di apertura: lavori in corso

Non c'è stato il tempo di comprendere la portata della definitiva liberalizzazione che già in Parlamento il partito di maggioranza sembra voler tornare indietro e ristabilire un numero minimo di chiusure.

Il 25 settembre la Camera ha approvato un progetto di legge ora in esame al Senato, che, riunendo precedenti proposte di legge di iniziativa parlamentare e popolare, ristabilisce per gli esercizi commerciali, eccettuate attività di somministrazione di alimenti e bevande, un minimo di dodici chiusure obbligatorie all'anno in corrispondenza di dodici festività nazionali,<sup>32</sup> con la possibilità di derogare all'obbligo per un massimo di sei giorni, tra i dodici individuati, previa comunicazione al comune.

Il progetto di legge introduce inoltre un potere comunale di concludere accordi territoriali non vincolanti, non meglio specificati per contenuto e natura, per fissare gli orari degli esercizi, ferme restando le chiusure anzidette. C'è da immaginare che voglia indicare la possibilità di introdurre limiti ulteriori, benché non vincolanti, visto che le sei chiusure non sono derogabili, ma al tempo stesso non si comprende la compatibilità dell'obbligo con la previsione degli obiettivi a cui questi accordi sono destinati – «assicurare elevati livelli di fruibilità dei servizi commerciali da parte dei consumatori e degli utenti, promuovere un'offerta complessiva in grado di aumentare l'attrattività del territorio e di valorizzare specifiche zone aventi più marcata vocazione

27. ASI043/2013; AS 1022/2013-1024/2013.

28. Cfr. sent. n. 150/2011, la quale comunque, nel fare salva la legislazione delle regioni Abruzzo in quanto ricadente nella materia del commercio, palesa un orientamento favorevole alla libertà di concorrenza laddove precisa che «le Regioni, nell'esercizio della potestà legislativa nei loro settori di competenza, possono dettare norme che, indirettamente, producano effetti pro-concorrenziali», intendendo così che la competenza in materia di commercio possa essere invocata solo laddove venga esercitata per «estendere l'area di libera scelta sia dei consumatori che delle imprese».

29. Sent. n. 65/2013, relativa all'art. 3 della legge veneta n. 30/2011, e n. 27/2013, relativa all'art. 81 della legge toscana n. 28/2005, come novellata dalla legge n. 66/2011. Si veda anche la sentenza n. 104/2014, relativa persino all'esclusione dell'attività di commercio su area pubblica prevista dalla legge della Valle d'Aosta n. 5/2013.

30. Ord. Corte cost. n. 111/2013.

31. TAR Catania (Sicilia), sez. II, n. 700 del 4 marzo 2013; TAR L'Aquila (Abruzzo), sez. I, n. 99 del 25 gennaio 2013; TAR Lecce (Puglia) sez. I, n. 1830 del 8 novembre 2012.

32. Si tratta del primo e 6 gennaio, 25 aprile, domenica e lunedì di Pasqua, primo maggio, 2 giugno, 15 agosto, primo novembre, 8 dicembre, 25 e 26 dicembre.

## Il commercio

commerciale, anche attraverso l'integrazione degli orari degli esercizi relativi a funzioni e servizi affini e complementari, fornendo agli operatori indicazioni su possibili interventi atti a migliorare l'accesso e la fruibilità dei servizi da parte dei consumatori e degli utenti». La cosa certa è che, per indurre i commercianti a sottoscrivere gli accordi, la proposta di legge prevede la possibilità di stabilire a livello regionale e comunale incentivi, anche sotto forma di agevolazioni fiscali.

I sindaci vengono investiti del potere, parrebbe sotto la competenza del mantenimento dell'ordine pubblico, di definire gli orari di apertura per un periodo non superiore a tre mesi e per determinate zone del territorio comunale, qualora lo richiedano «esigenze di sostenibilità ambientale o sociale, di tutela dei beni culturali, di viabilità o di tutela del diritto dei residenti alla sicurezza o al riposo». Anche in questo caso, il linguaggio oscuro del legislatore sembra voler dire semplicemente che i sindaci – si badi: loro, non i consigli comunali – possano tramite ordinanza aumentare i vincoli di chiusura, data l'inderogabilità delle chiusure minime annuali. C'è da supporre che tale potere rientri tra quelli che il sindaco svolge quale ufficiale del governo, dovendo altrimenti supporre che il progetto di legge reintroduca quel potere discrezionale di fissare gli orari di esercizio non già in capo al comune, come nella legislazione degli anni Settanta, ma persino in capo al sindaco medesimo, in assenza di qualsivoglia competenza ad esso affidata dalla legge sulla regolazione del commercio. Più verosimilmente, l'estensore del progetto di legge ha in mente i casi di ordine pubblico che giustificano un'ordinanza sindacale quale atto atipico dell'organo individuale del comune. Già oggi, tuttavia, nell'ambito delle sue attribuzioni nelle funzioni di competenza statale, il sindaco può adottare le cd. ordinanze contingibili e urgenti per questioni di incolumità pubblica o sicurezza urbana, nonché può, in casi di emergenza o circostanze straordinarie, modificare gli orari degli esercizi commerciali. Si tratta dei poteri di ordinanza previsti dal testo unico sugli enti locali,<sup>33</sup> ai quali la giurisprudenza amministrativa e costituzionale ha già da tempo riconosciuto la funzione che ora si vuole esplicitare.<sup>34</sup> Data la novella introdotta in materia dal governo Monti, o si ritiene tale ultima disposizione abrogata, o se ne deve dare un'interpretazione conforme nel senso che il sindaco possa intervenire solo per comprovate esigenze di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e «solo in caso di accertata lesione di interessi pubblici tassativamente individuati, quali sicurezza, libertà, dignità umana, utilità sociale e salute».<sup>35</sup>

Ce n'è anche per le regioni, a cui viene conferito il potere di definire «a) criteri, parametri e strumenti per l'individuazione di aree ove gli accordi territoriali in materia di orari degli esercizi commerciali possono essere adottati in forma coordinata tra i comuni interessati; b) i criteri generali di determinazione e coordinamento degli orari di apertura al pubblico dei servizi pubblici e privati, degli uffici della pubblica amministrazione, dei pubblici esercizi commerciali e turistici, delle attività culturali e dello spettacolo, dei trasporti».

Non manca, a conclusione di questo nuovo strumento di pianificazione del commercio, l'istituzione di un fondo per le micro imprese del settore, da ripartire annualmente tra le regioni e le province autonome, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano anche in rapporto alla quota delle risorse messe a disposizione dalle singole regioni e province autonome. Un intervento di possibile portata discriminatoria, dacché finanziamenti a fondo perduto o similari rischiano di essere fonte di iniquità nei confronti delle imprese che restano fuori dal contributo. Se non per legittimità, per solo merito è lecito dubitare,

33. Art. 54, c. 4 e 6, d.lgs. n. 267/2000.

34. Inoltre, l'art. 50, c. 7 del testo unico riconosce, tra le competenze del sindaco, quella di coordinare e organizzare gli orari degli esercizi commerciali.

35. Consiglio di Stato, sez.V, n. 3271 del 30 giugno 2014. Si vedano anche, in costanza della diverse, precedenti legislazioni, rispettivamente Consiglio di Stato, sez.V, n. 574, 13 ottobre 1988; Consiglio di Stato, sez.V, n. 5017 del 21 agosto 2009; TAR Venezia (Veneto) sez. III, n. 3807 del 30 novembre 2007.

# Indice delle liberalizzazioni 2014

infatti, che solo perché di dimensioni ridotte tali imprese meritino di essere aiutate, a prescindere da elementi di valutazione ulteriore rispetto a quelli dimensionali.

Il progetto di legge, come è chiaro anche solo da questa breve descrizione, mette interamente in discussione non soltanto la riforma dei precedenti governi sulla liberalizzazione degli orari commerciali – una delle vere, poche liberalizzazioni avvenute negli ultimi anni in Italia – ma lo stesso punto di arrivo a cui, con gradualità e con un percorso non sempre lineare, la giurisprudenza e il legislatore erano giunti sul tema, più ampio, della liberalizzazione del commercio.

Essa torna infatti al vecchio linguaggio degli accordi territoriali, della programmazione comunale e regionale, del finanziamento alle piccole e medie imprese con toni talora più esasperati di quelli con cui avevamo lasciato la legislazione del primo decennio del secolo scorso, dando persino potere deliberativo al sindaco e ripristinando una politica di protezione per i piccoli commercianti a carico dei contribuenti, tramite sgravi fiscali o dotazioni in denaro. Si tratta di una smentita dei passi avanti verso una maggiore apertura alla concorrenza, passi compiuti nella convinzione, frattanto maturata anche dal giudice delle leggi, che le liberalizzazioni non si fanno solo perché aumentano le possibilità di produttività di un paese, ma perché restituiscono agli individui quella libertà di iniziativa economica che viene lentamente e gradualmente erosa dalla regolazione.

Oltre la farraginosità delle disposizioni relative ai poteri degli enti territoriali, l'articolo relativo alle chiusure obbligatorie è in ciò paradigmatico. Esso cancella in un unico colpo di spugna quindici anni di strada percorsa verso una maggiore autonomia dei negozianti nel cogliere le preferenze temporali dei loro clienti, azzerando il principio, riconosciuto anche dalla anzidetta giurisprudenza costituzionale, secondo cui la libertà di scegliere se restare aperti o chiusi è espressione della libertà di impresa, in contrapposizione all'obbligo di chiusura che invece, per definizione, è espressione di un limite a quella libertà.

Infine, l'esclusione dagli obblighi di chiusura per le attività di somministrazione di cibo e bevande, per quanto sia il male minore, si rivela o iniqua o foriera di effetti paradossali per quelle attività di somministrazione che dovessero essere inserite in un diverso esercizio commerciale. Oggi, infatti, è frequente trovare nei più disparati negozi la possibilità di bere o mangiare. Non si tratta solo dei centri commerciali, ma anche di esercizi di vicinato che hanno organizzato, secondo un modello commerciale nuovo, la somministrazione di alimenti come parte della loro attività commerciale. Per questi, dunque, come interpretare il divieto? Devono restare chiusi, perché parte della loro attività commerciale rientra nel divieto, subendo così, almeno per la parte di somministrazione, un effetto discriminatorio rispetto a chi svolge quell'attività in via esclusiva, o possono restare aperti, con effetti discriminatori, a quel punto, per i loro concorrenti dell'attività commerciale estranea alla somministrazione? O, magari, possono servire un caffè ma non far acquistare gli altri prodotti non alimentari?

Evidentemente, si avrebbe un corto circuito di cui il legislatore, come spesso accade, non ha saputo preventivamente tenere conto.

## **4. Autonomia di orari vs obblighi di chiusura: nei dettagli, l'essenziale**

Al di là delle osservazioni puntuali e dei dubbi interpretativi appena esaminati, resta comunque una domanda irrisolta, dinanzi alla volontà politica di ripristinare le chiusure festive: a chi giova tale restrizione?

È una domanda di merito che esige una riflessione approfondita, dal momento che, come abbiamo detto all'inizio, sulla regola delle chiusure dei negozi si riflette il valore dato alla libera concorrenza. Può sembrare una regola da poco, una questione agli angoli delle grandi scelte di politica economica che fanno la differenza per valutare il grado di liberalizzazione di un paese, come vorrebbe questo indice.

Eppure, la fatica con cui prima si è proceduto a deregolare e la caparbia con cui si sta procedendo ora

## Il commercio

a ri-regolare una questione semplice come gli orari di apertura mostra, sintomaticamente, una precisa opinione politica secondo cui persino gli orari di apertura al pubblico dei negozi debbano essere determinati *ab externo* e in via generale, e conseguentemente sottratti alla libera e differenziata decisione degli esercenti, svelando così il grado di difficoltà del nostro paese ad accettare, anche solo su un piano politico-culturale, l'essenza della concorrenza.

Occorre chiarire una questione, preliminare a comprendere i termini della questione.

La liberalizzazione degli orari non è l'imposizione ad essere sempre aperti, ma l'eliminazione dell'obbligo di essere in certi giorni o a certi orari chiusi. La differenza tra la liberalizzazione degli orari e la previsione anche di un solo giorno di chiusura obbligatoria è tutta qui: una differenza di riconoscimento di una libertà (di apertura) o di un obbligo (di chiusura). Che i giorni di chiusura cadano nelle festività civili o religiose, siano sei, dodici o ventiquattro, nulla cambia. L'una scelta esprime un'opzione di valore a favore dell'autonomia degli operatori del commercio, ritenendo che spetti loro decidere se e quando stare aperti; l'altra esprime un'opzione di valore a favore di un'imposizione centralizzata, ritenendo che vi siano motivi superiori e superiori valutazioni affidate esclusivamente al regolatore che giustificano un vincolo alla libertà di impresa degli esercenti.

È interpretazione pacifica del nostro ordinamento, con l'avallo, su tutti, della Corte costituzionale, che liberalizzazione non sia sinonimo di mera assenza di regole, quanto piuttosto razionalizzazione della regolazione al fine di rimuovere gli oneri inutili e sproporzionati e sostenere, così, lo sviluppo dell'economia nazionale.

La lentezza e la difficoltà con cui si è proceduto, quindi, alla liberalizzazione degli orari e, ora, il tentativo per metà riuscito di reintrodurli potrebbero essere indice di una razionalità legislativa dovuta alla presenza di ragioni di interesse superiore e generale che, per seguire il ragionamento della Corte, farebbero la differenza tra riconoscimento della libertà della concorrenza e l'indebita ingerenza del legislatore.

Tuttavia, a ben vedere, si fa fatica a scorgere tale razionalità.

Gli obblighi di chiusura non servono, infatti, a tutelare una sorta di interesse pubblico rappresentato dalla separazione, concettuale e nello stile di vita, dei giorni feriali e festivi, in maniera tale da agevolare nei secondi la socialità e la familiarità.

Secondo buon senso, non è affatto compito del legislatore dire come e dove si debba trascorrere del tempo con i propri cari. Ma si tratta comunque di un argomento inutile, poiché inutile sarebbe una regolazione degli orari votata al solo scopo di recuperare la condivisione familiare o sociale del tempo. Difatti, ammettiamo anche, per pura finzione, che ciò possa essere un risultato in astratto sperabile. Dovremmo comunque ricavarne che il legislatore sappia quale debba essere il luogo di tale condivisione del tempo, senza che esso possa essere, magari occasionalmente magari per preferenze personali, proprio un luogo di acquisti, che sia un centro commerciale o il centro storico, che sia il ristorante dove mangiare con la propria famiglia a Natale o il bar dove prendere un gelato la sera di Ferragosto. Nessuno, se non noi stessi con i nostri familiari e amici, sa come e dove vogliamo trascorrere del tempo insieme, cosicché gli stessi luoghi di acquisto o ristorazione possono essere tra quelli scelti come luogo di incontro di famiglie e amici, a tutto vantaggio sia di quella socialità e familiarità che la legge potrebbe voler tutelare imponendo di passare "le feste in famiglia" sia di un maggior guadagno per gli esercenti. D'altro canto, la proposta di legge di cui si sta avviando la discussione consente che la metà dei giorni di chiusura obbligatoria ivi previsti in coincidenza delle principali feste nazionali possa essere spostata ad altra data. Segnale chiaro che non è il rispetto in sé delle festività e l'incentivo di passarle in luoghi diversi dai negozi la vera ratio della legge, a meno di non ritenerla contraddittoria.

Si dirà: i clienti potranno ben scegliere se sfruttare le aperture festive dei negozi, ma commessi e dipendenti no. La seconda ragione risiede quindi nella tutela del diritto al riposo dei lavoratori.

Eppure, come la liberalizzazione degli orari e delle aperture non inficia la legislazione che garantisce la tu-

# Indice delle liberalizzazioni 2014

tela dell'ordine pubblico, secondo quanto si è sopra detto, così non inficia nemmeno la legislazione lavoristica che contiene già le tutele necessarie a garantire il diritto al riposo dei lavoratori, o a una maggiorazione del compenso in caso di turni in giorni festivi. In altre parole, la liberalizzazione in esame non può prescindere – è evidente – dal diritto del lavoro, per cui i turni di lavoro devono rispettare comunque i limiti massimi di lavoro, il quale, in caso di straordinari, viene retribuito con un compenso integrativo.

Benché sia questa la principale critica mossa alla liberalizzazione degli orari e delle giornate di apertura, si tratta di un argomento privato di consistenza già da molto tempo. Nel già citato parere sulla regolamentazione della distribuzione commerciale e della concorrenza del 1993, l'Antitrust ha chiarito che «il diritto al riposo del lavoratore dipendente è tutelato dall'ordinamento indipendentemente dalla regolamentazione degli orari di apertura degli esercizi commerciali».

È certo probabile che un commesso preferisca passare il giorno festivo in altro modo piuttosto che in negozio. Ma, una volta intervenute le garanzie al diritto al riposo, come abbiamo appena detto, fino a che punto la sua è una “costrizione”? Per quanto possa essere un sacrificio, resta in fin dei conti una scelta personale effettuata con una semplice analisi costi/benefici, da rendere magari più semplice da effettuare, piuttosto che tramite una restrizione della concorrenza, tramite una flessibilizzazione dei contratti tipici e un alleggerimento del carico fiscale delle imprese che consenta l'emersione di quei lavoratori dipendenti che, per non essere in regola, non possono usufruire delle tutele appena menzionate.

Pensare, infine, che vi possa essere una specifica esigenza di tutela del lavoratore in proprio è quantomeno inverosimile. I lavoratori in proprio hanno compiuto, nella loro vita professionale, una scelta di autonomia, indipendenza e responsabilità insieme, tanto che la legge non prevede alcuna forma di regolazione degli orari volta alla tutela di numerose categorie di lavoratori in proprio, come i liberi professionisti. Un intervento normativo che, per tutelare il diritto al riposo dei lavoratori in proprio, limiti gli ambiti in cui può esplicarsi l'attività economica, «presupp[on]rebbe un'incapacità dei soggetti di autorganizzarsi e autolimitarsi» che è invece quella che viene loro pacificamente riconosciuta.<sup>36</sup>

La quarta ed ultima critica che si muove contro la liberalizzazione degli orari è la sperequazione che si avrebbe nella capacità dei grandi esercizi commerciali di restare aperti più a lungo e per più giorni rispetto agli esercizi di vicinato. Una maggiore disponibilità nella turnazione dei dipendenti e una migliore economia di scala renderebbe per questi più semplice sfruttare l'intero orario giornaliero, feriale e festivo.<sup>37</sup>

È arduo sostenere che sia compito del legislatore favorire i piccoli piuttosto che i grandi, o comunque aiutare i primi ad arginare la concorrenza dei secondi, solo per questioni dimensionali e prescindendo comunque dai segnali espressi di fatto dai consumatori. Senza considerare le possibilità offerte dall'e-commerce per soddisfare la domanda 24 ore su 24 e 7 giorni su 7, e cercando di proteggere i piccoli dalla presenza sul mercato dei grandi come se fossero la sola minaccia al loro permanere sul mercato, il legislatore non solo non si rende conto di quali siano, oggi, le sfide al commercio tradizionale lanciate da quello virtuale, ma scambia pure un interesse particolare per uno generale. Non pare possa ragionevolmente sostenersi che la sopravvivenza di un esercizio di vicinato sottenda a motivi di interesse generale tali da giustificare un intervento del legislatore. Anche la considerazione secondo cui la chiusura di esercizi di vicinato a causa della concorrenza, pure in termini di orari, della grande distribuzione sia un danno alla collettività del territorio è infatti priva di reale consistenza.

36. AS0008/93.

37. Si vedano in proposito i dati pubblicati dall'Antitrust nel *Monitoraggio sullo stato di liberalizzazione*, dove emerge un minore sfruttamento in totale delle aperture festive da parte degli esercizi di vicinato rispetto alle grandi strutture, ma comunque una scelta modulata e variegata di restare aperti per una parte dei giorni festivi.

## Il commercio

Difatti, una considerazione del genere dovrebbe supporre, e soprattutto dimostrare, che tutti i negozi dei centri storici abbiano esternalità positive quali, ad esempio, una maggiore cura dello spazio urbano per il territorio di pertinenza – questione che non può certamente essere lasciata solo a una considerazione dimensionale –, che la loro chiusura sia inevitabile conseguenza delle scelte di orari della grande distribuzione, che la svalorizzazione dei centri storici possa dipendere dalla loro chiusura e che il supposto conseguente deprezzamento delle proprietà del centro storico sia necessariamente un elemento negativo del mercato immobiliare. Posto che si tratta di effetti del tutto indimostrati e anzi, a ben vedere, forzati, tre obiezioni sono immediate. La prima è che le oscillazioni di valore di un territorio non necessariamente sono un fattore negativo, ma fanno parte di una realtà economica imprevedibile e per certi aspetti ciclica. La seconda è che le eventuali esternalità positive dovute al fatto che, per mera ipotesi, i piccoli negozianti tengano curato il territorio urbano dove si trovano non tiene conto del fatto che le tasse locali che salatamente paghiamo servono proprio a curare e mantenere il decoro urbano. Infine – lo si ripete – la libertà di scegliere quando stare aperti è per tutti, piccoli esercenti e grande distribuzione, una libertà, appunto, di stabilire gli orari ritenuti più rispondenti alle esigenze dei clienti, non un obbligo di stare sempre aperti. In ogni caso, se anche fosse possibile dimostrare tutti i passaggi illustrati sopra, non ne seguirebbe necessariamente l'esigenza di regolamentare gli orari. Infatti, le eventuali esternalità positive della protezione dei piccoli esercizi hanno natura prevalentemente locale e territorialmente ben definita, quindi appare incoerente pensare di affrontarle con un approccio regolatorio nazionale e uguale per tutti. Inoltre, non è detto che proprio la regolamentazione degli orari sia lo strumento più adeguato, anche perché la stessa (potenziale) disponibilità di esercizi aperti a qualunque ora è essa stessa origine di esternalità positive legate, per esempio, alla sorveglianza del territorio e alla migliore valorizzazione del tempo libero dei consumatori.

Spetta dunque ai titolari dei negozi di vicinato cercare di cogliere le opportunità date dalla liberalizzazione, «individuando particolari nicchie di mercato connesse alla possibilità di differenziazione degli orari»,<sup>38</sup> un'opportunità che hanno imparato a cogliere fin dalla prima tappa di liberalizzazione del commercio. Già con la prima apertura alla concorrenza introdotta dai decreti Bersani, le imprese di piccola superficie hanno dimostrato «una capacità di tenuta competitiva migliore del passato, facendo registrare tassi di incremento delle vendite superiori, per la prima volta, a quelli della grande distribuzione».<sup>39</sup> Il dato conferma l'opinione secondo cui una liberalizzazione vera del commercio non necessariamente danneggerebbe i piccoli commercianti. Se è vero, infatti, che la media e grande distribuzione possono contare su risorse umane e finanziarie che consentono una maggiore flessibilità e presenza nel mercato, l'accessibilità differenziata può comunque rappresentare una delle poche risorse ancora disponibili per diversificare l'offerta rispetto alla grande distribuzione e avvicinare i piccoli commercianti alle rinnovate esigenze dei consumatori. Una risorsa che può rivelarsi preziosa in tempi di calo dei consumi.

Come si è già detto, infatti, la liberalizzazione degli orari è una rimozione di un obbligo, o, in altri termini, un'espansione della libertà di cogliere le preferenze dei consumatori non solo nella selezione dei prodotti da vendere, ma anche nelle modalità temporali di vendita. Essa non chiede, necessariamente, di essere aperti

**38.** *Monitoraggio sullo stato di liberalizzazione.* Più chiaramente, l'Autorità «ritiene che la risposta più adeguata non sia nel ripristino della situazione precedente o nella ricerca di una nuova regolamentazione ma nell'eliminazione dei vincoli che impediscono il pieno realizzarsi della liberalizzazione, lasciando ai singoli soggetti la piena libertà in merito alla scelta di usufruire di tale possibilità secondo la propria convenienza economica. In questa prospettiva potrebbe essere opportuno procedere nella ricerca di nuove forme organizzative per le diverse tipologie di commercio, al fine di renderle più coerenti con le esigenze del mercato sia sotto il profilo della dimensione minima ottimale che dei servizi da rendere. In questo contesto, in particolare, un ruolo importante può essere svolto anche dalle associazioni di categoria, ad esempio, attraverso studi di settore finalizzati ad uno sviluppo efficiente della distribuzione al dettaglio».

**39.** Ministero dello sviluppo economico, *Rapporto sullo stato di attuazione del I e II pacchetto cittadino-consumatore*, Roma, luglio 2007.

# Indice delle liberalizzazioni 2014

per più tempo, ma di essere aperti nei momenti e nei giorni in cui si ha la convinzione, sbagliata o giusta che sia, di poter accogliere più clienti. Convinzione che nessuno, meglio di ciascun titolare di negozio, sa meglio del legislatore, perché dipende da variabili di ubicazione diverse.<sup>40</sup> «In generale, in un contesto di mercato caratterizzato da minori vincoli amministrativi all'attività commerciale al dettaglio, quale è quello delineato nel presente Rapporto, una maggiore flessibilità degli orari di apertura offrirebbe un ulteriore spazio per l'esplicitarsi della concorrenza tra le imprese della distribuzione commerciale, che in un'ottica imprenditoriale potrebbe essere sfruttato in vario modo dai diversi tipi di esercizio commerciale [...] A seconda dell'entità della domanda interessata alle opportunità di acquisto in ogni orario di vendita, l'apertura sarà ritenuta conveniente da un ampio numero di esercizi oppure da un numero limitato degli stessi, interessato ad individuare specifiche nicchie di mercato in orari non abituali».<sup>41</sup>

Mentre la libertà di scegliere quando stare aperti non nuoce all'ordine pubblico né a interessi generali superiori e non confligge col diritto al riposo dei lavoratori dipendenti, essa può al contrario avere ricadute positive, come quelle di aumentare l'incontro tra domanda e offerta cogliendo liberamente nell'orario di vendita una delle preferenze dei consumatori. L'orario, infatti, rappresenta, insieme al prezzo e ad altre caratteristiche sempre più variegata del servizio, compresa quella sopra richiamata dell'attività di somministrazione di cibo e bevande all'interno dei negozi, una delle dimensioni rispetto alle quali può realizzarsi una concorrenza tra esercenti e lo scambio di mercato.

I ritmi di vita contemporanei, i nuovi comportamenti individuali e le nuove esigenze familiari legati in particolare alla conciliazione tra vita privata e lavorativa delle donne, hanno portato cambiamenti evidenti anche semplicemente nel quando poter fare acquisti. Una ricerca del Cermes-Bocconi condotta nel maggio 2006<sup>42</sup> dimostra che, con la certezza dei negozi aperti, gli italiani avrebbero spostato alla domenica il giorno dedicato agli acquisti, nella misura del 19% per la spesa alimentare e del 25,9% per quella non alimentare; con il raddoppio del numero attuale medio di aperture domenicali (da 14 a 28) sarebbe aumentato dell'1,96% il consumo di prodotti alimentari e non alimentari, a cui avrebbe corrisposto un aumento dello 0,29% del Pil e la creazione di 9.000 posti di lavori nella moderna distribuzione e di 13.000 potenziali posizioni nella distribuzione tradizionale. Nel 2006, sempre secondo la ricerca Cermes-Bocconi, il 64,5% degli italiani ha fatto acquisti di domenica nei supermercati, il 56,8% nei centri commerciali, il 54,7% nei centri cittadini, il 39,8% nei mercati ambulanti e il 37,8% nei negozi sottocasa, acquistando soprattutto calzature, prodotti di elettronica ed elettrodomestici, articoli per la casa, prodotti alimentari. L'80% degli italiani chiedeva tuttavia una minore occasionalità nelle aperture festive.

Pare dunque che la liberalizzazione del 2012 fosse in accordo con alcune rilevazioni circa le preferenze effettive dei consumatori registrate già anni prima, all'indomani del completamento della riforma Bersani.

La fissazione di un divieto di vendita in alcuni giorni e, quindi, di un orario complessivo massimo di vendita, quale era in sostanza prima della riforma del 2011 e quale si vorrebbe ripristinare, diviene sotto questo punto di vista una limitazione alla flessibilità dell'offerta e comporta, conseguentemente, «un potenziale pregiudizio per i consumatori, sia limitando l'orario complessivo nel quale è possibile effettuare l'acquisto, sia collocando l'orario di apertura in un intervallo che non necessariamente è il più rispondente alle esigenze della

40. Secondo l'Antitrust, alcune regioni, dati i limiti ad una liberalizzazione "locale" degli orari derivanti dai vincoli imposti dalle leggi n. 558/71 e n. 121/87, hanno tentato di rispondere a queste esigenze attribuendo a un grande numero di località la qualificazione di località ad economia turistica (Si veda *Monitoraggio sullo stato della liberalizzazione*).

41. *Monitoraggio sullo stato della liberalizzazione*. Sulle scelte di apertura nei giorni festivi, si veda il risultato dell'indagine promossa dall'Antitrust e pubblicata nel *Monitoraggio sullo stato di liberalizzazione*.

42. Cermes-Bocconi, *Le aperture domenicali e festive della distribuzione moderna: quali benefici per i consumatori e il sistema economico?*, maggio 2006.

## Il commercio

domanda».<sup>43</sup> È verosimile che da tale pregiudizio discenda, in termini di profitto, anche un potenziale danno per i commercianti.

Le ragioni economiche, certo non irrilevanti specie in questo lungo momento di difficoltà a generare profitti, non sono comunque le ragioni principali a difesa della liberalizzazione degli orari. La vera, intima ragione è una ragione di libertà.

L'autonomia nello scegliere quando aprire o chiudere, dopo aver valutato i comportamenti dei propri clienti, consente probabilmente una più efficace soddisfazione delle esigenze della domanda, ma, anche ove non si traducesse in una effettiva capacità degli esercenti di sfruttare al meglio l'occasione di decidere autonomamente i giorni e gli orari di apertura, resta comunque un dato incontrovertibile che il divieto di apertura è, appunto, una limitazione alle scelte imprenditoriali, laddove una facoltà di apertura ne rappresenta, evidentemente, un ampliamento.

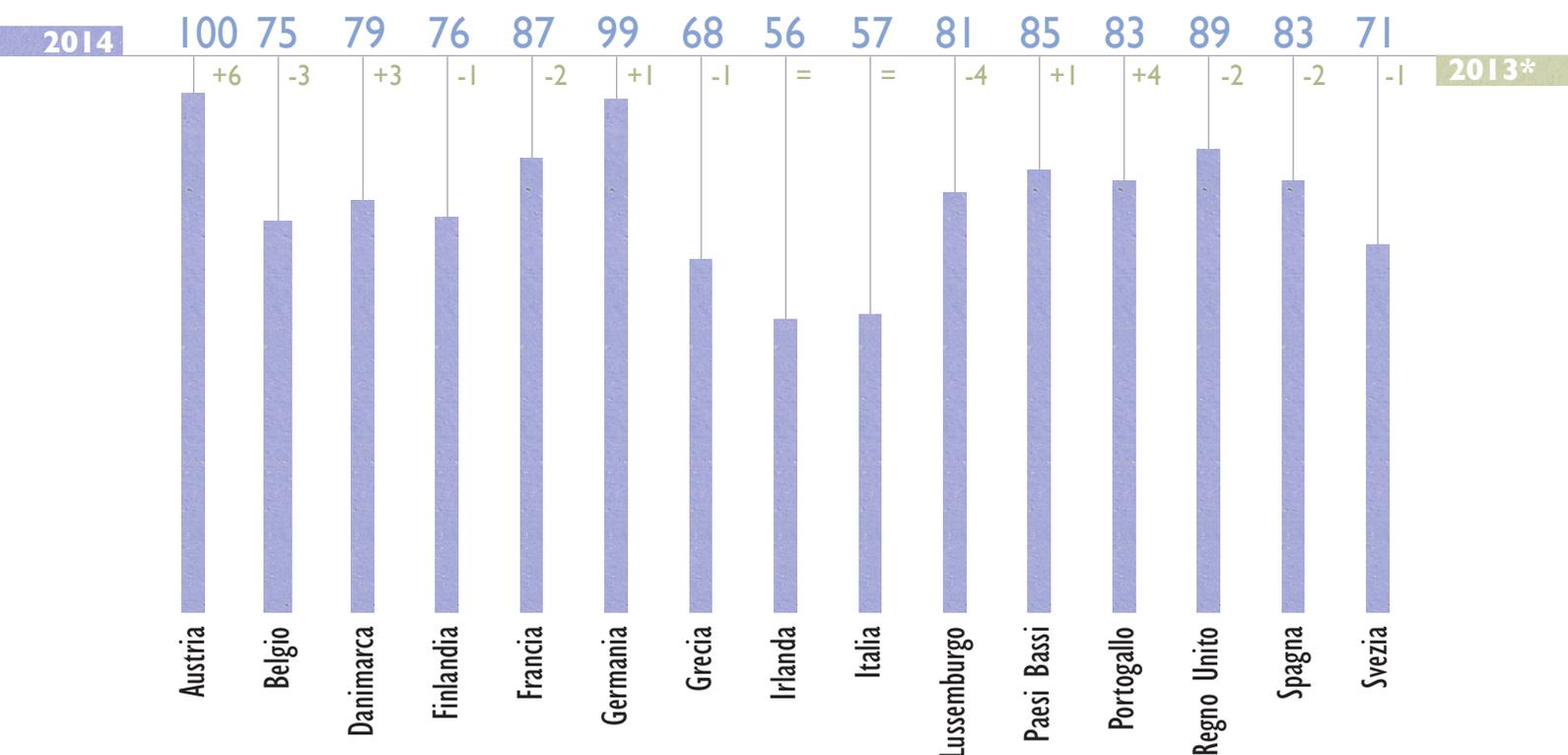
La liberalizzazione, in altri termini, ha comportato la facoltà di restare aperti o chiusi, rispetto a una regolazione che comportava invece un obbligo di restare chiusi. Dal momento che non vi sono esigenze di interesse generale o di terzi in contrasto che giustificano tale obbligo, per i motivi che sono stati prima detti, dietro questa piccola regola di dettaglio si nasconde quindi la conferma o la smentita di un principio più ampio, quello della libertà di concorrenza.

43. Cermes-Bocconi, *Le aperture domenicali e festive della distribuzione moderna*.

# Indice delle liberalizzazioni 2014

## Capitolo 1 Carburanti per autotrazione

di Carlo Stagnaro



\*Posizioni guadagnate (+) o perse (-) rispetto all'Indice 2013

### I. Descrizione generale

Il mercato dei carburanti per autotrazione ha tutte le caratteristiche per essere pienamente competitivo: sia per ragioni strutturali, sia per ragioni legate alla congiuntura economica, non sembrano più esservi rilevanti barriere all'ingresso al di là di quelle legate alla regolamentazione, alle normative di vario genere e alla fiscalità. Infatti, il calo dei consumi (e la loro presumibile stagnazione, se non declino, nel lungo termine) determina una condizione di eccesso di capacità sia nella raffinazione, sia nella logistica, facendo venire meno i tradizionali vantaggi competitivi (e potenziali leve escludenti) a favore dei grandi soggetti verticalmente integrati. Non è un caso se gli indipendenti stiano crescendo ovunque in Europa. Ciò nonostante si registra ancora, tra i quindici Stati membri dell'Unione europea che qui vengono esaminati, una notevole disparità, dovuta essenzialmente a tre diverse motivazioni, che vengono in qualche modo interpretate attraverso i tre indicatori che compongono l'indice di liberalizzazione settoriale.

Il primo – e più importante – elemento è legato all'incidenza del prelievo fiscale. In media, nell'Ue15 la fiscalità (cioè la somma tra le accise e l'imposta sul valore aggiunto) pesa per il 56,9% sulla benzina e per il 49,9% sul diesel. Astrattamente questo non sembra costituire un fattore distorsivo della concorrenza, in

# Carburanti per autotrazione

quanto ovviamente le imposte ricadono in modo simmetrico su tutti i partecipanti. Tuttavia, poiché circa la metà del prezzo è del tutto sottratta a ogni comportamento competitivo, questo implica che, in media, ogni scostamento tra i prezzi praticati da un operatore viene percepito dal consumatore in proporzione pari alla metà del suo valore: se un concorrente offre il carburante a sconto dell'1% rispetto al suo *competitor*, il consumatore vedrà una differenza pari allo 0,5%. È evidente che questo taglia le gambe agli sforzi e rende meno rilevante la concorrenza di prezzo in un ambito nel quale la *commodity* venduta è del tutto indifferenziata, o quasi. Di conseguenza acquisiscono maggiore peso altri fattori – la forza del *brand*, le campagne promozionali o di fidelizzazione, ecc. – che tendono a ingessare il mercato. Per questa ragione l'incidenza della fiscalità, distinguendo tra aliquota Iva e accise, viene qui considerata come un parametro di rilevante importanza.

Il secondo fattore che contribuisce a spiegare la maggiore o minore apertura al mercato è legato alla presenza di norme che inducono rigidità nel settore e, di conseguenza, si traducono in maggiori costi grossomodo simmetrici tra tutti i concorrenti. Per esempio è il caso, in Italia, delle leggi regionali che impongono requisiti asimmetrici ai nuovi entranti (per esempio di dotarsi di impianti per l'erogazione di idrogeno, metano o Gpl). Per catturare queste differenze si guarda qui al prezzo industriale, in base all'ipotesi – ragionevole data la citata *overcapacity* – che esse siano perlopiù riconducibili a temi concorrenziali.

Il terzo *driver* è dato infine dalla maggiore o minore propensione della rete e del modello di *business* nella vendita a evolvere e adattarsi a un mondo che cambia. Tipicamente, la rapidità con cui avviene la modernizzazione degli impianti è conseguenza dell'esistenza di protezioni più o meno implicite, in assenza delle quali gli operatori, per sopravvivere, sono costretti a subire una costante pressione "darwiniana" per l'adozione di pratiche commerciali innovative, qui rappresentate dalla diffusione del *self service* e della rivendita di prodotti *non oil* presso i punti di rifornimento. Altri potenziali indicatori – quali la quota di mercato delle pompe bianche o della Gdo – non sono stati esaminati sia perché fortemente correlati coi due citati, sia soprattutto perché una rete moderna tipicamente vede la robusta presenza di questi attori, ma non è detto, nel lungo termine, che il loro modello di *business* sia necessariamente più coerente con un contesto di liberalizzazione rispetto a quello delle compagnie verticalmente integrate. Il punto della liberalizzazione è proprio quello di consentire il confronto competitivo tra società operanti all'interno dello stesso paradigma industriale, e tra differenti paradigmi industriali.

Rispetto al 2013 si osservano rilevanti cambiamenti, dovuti essenzialmente a due ragioni: da un lato le frequenti revisioni (normalmente al rialzo, ma con qualche esempio in senso contrario) delle accise; dall'altro la maggiore o minore rapidità nella modernizzazione delle reti che, in tutti i paesi per i quali sono disponibili i dati, hanno visto crescere la penetrazione del *self service* e dei prodotti *non oil*.

## 2. Metodologia

La liberalizzazione della distribuzione dei carburanti per autotrazione in rete è definita attraverso tre indicatori: *Tax*, *Price* e *Organization*. Ciascuno degli indicatori contribuisce per un terzo alla formazione dell'indice finale. Le ragioni per cui questi indicatori sono stati scelti sono state illustrate nel paragrafo precedente.

*Tax* tiene conto dell'aliquota Iva e del livello delle accise vigente a luglio 2014 in ciascuno dei paesi considerati.<sup>1</sup>

*Price* riflette invece il prezzo industriale *medio* (cioè al netto delle imposte indirette) dei carburanti (come data di riferimento si è assunto il 1 settembre 2014, ultimo giorno disponibile prima della chiusura di questo lavoro). Il principio è che, poiché i prezzi dei prodotti petroliferi si formano sui mercati internazionali e sono,

1. <http://goo.gl/fjA7W6>.

# Indice delle liberalizzazioni 2013

all'ingrosso, molto simili tra i diversi paesi, i prezzi medi al netto delle tasse incorporano tutte le informazioni relative all'effettiva dinamica concorrenziale. Quindi prezzi inferiori corrispondono a un mercato più competitivo.

*Organization*, infine, vuole sintetizzare informazioni sulla libertà organizzativa e sulla dinamicità del settore nei diversi paesi. In particolare, si sono utilizzate – come *proxy* – la percentuale di impianti dotati di *self service* e quelli che vendono anche prodotti *non oil*. Il periodo di riferimento è il 2013. Laddove i dati fossero mancanti, si è assunto un livello pari a quello del *peggior* paese nella stessa variabile.

Nei casi in cui è applicabile (cioè per tutti gli indicatori *Tax* e *Price*) si è utilizzata la media pesata, per ciascun paese, in relazione a gasolio e benzina (impiegando il consumo dei singoli prodotti come peso).

L'indice complessivo è espresso in centesimi ed è riscalato in modo tale che il paese più avanzato ottenga un punteggio pari a 100.

La fonte dei dati è la Commissione europea per i dati sulla fiscalità, la sezione statistiche del sito dell'Unione petrolifera per gli indicatori relativi ai prezzi industriali e agli indicatori utilizzati per costruire *Organization*.

Nel 2014 il paese più liberalizzato è l'Austria (che, in quanto tale, ottiene un punteggio pari al 100%), seguita da Germania (99%) e Regno Unito (89%). Il paese meno liberalizzato è l'Irlanda (56%), preceduta da Italia (57%) e Grecia (68%).

## 3. L'Italia

Nel 2014 l'Italia risulta complessivamente come il secondo paese meno liberalizzato d'Europa (o, meglio, il secondo paese meno liberalizzato tra gli Stati membri considerati). Questo dato va letto con un minimo di cautela, e in particolare occorre tenere presenti due precisazioni. Primo: tendenzialmente la distribuzione dei carburanti in rete è un settore piuttosto aperto alla concorrenza ovunque nell'Unione europea. Quindi essere il paese più (o meno) liberalizzato in questo campo ha un significato meno dirompente rispetto ad altri settori, in quanto la distanza tra il primo e l'ultimo della classifica è meno pronunciata. Secondariamente, l'Italia paga – nella classifica generale – non tanto l'assenza di concorrenza in senso stretto, quanto una *performance* modesta in tutti gli indicatori. Il risultato è un punteggio pari al 57%, che pone il nostro paese in coda alla classifica.

A pesare sono dunque prevalentemente la componente fiscale – i cui continui inasprimenti spiegano anche la caduta dalla penultima all'ultima posizione rispetto al 2013 – e quella legata alle dinamiche di modernizzazione della rete. A questo proposito, bisogna segnalare che il settore ha conosciuto un periodo di forte evoluzione negli anni Novanta, per poi "sedersi" negli anni più recenti a dispetto di una serie di provvedimenti di apertura adottati a livello nazionale, e vanificati a livello regionale. Verso la fine del 2013 pareva che potessero essere fatti significativi passi avanti sul fronte della razionalizzazione della rete, della rimozione dei vincoli alla vendita di alcuni prodotti *non oil* quali giornali e tabacchi, e dell'eliminazione dei residui vincoli alle aperture di provenienza regionale. Purtroppo tali provvedimenti, pur giunti a un buon livello di sviluppo e di condivisione tra gli *stakeholder*, non furono adottati. Nel momento in cui l'Indice delle liberalizzazioni 2014 viene chiuso, alcune di quelle misure sono tornate d'attualità grazie all'annunciata emanazione, da parte del governo, del disegno di legge annuale sulla concorrenza. L'edizione 2015 dell'Indice darà conto degli eventuali progressi.

L'Italia ottiene invece un buon punteggio nell'indicatore *Price*, che riflette le dinamiche concorrenziali a monte, segno che il vero ostacolo alla competizione sta da un lato nell'eccessivo peso del fisco, dall'altro nella vischiosa evoluzione delle modalità di distribuzione, principalmente riconducibile a norme regionali che impediscono o rendono ingiustificatamente onerosa l'apertura di nuovi impianti.

# Carburanti per autotrazione

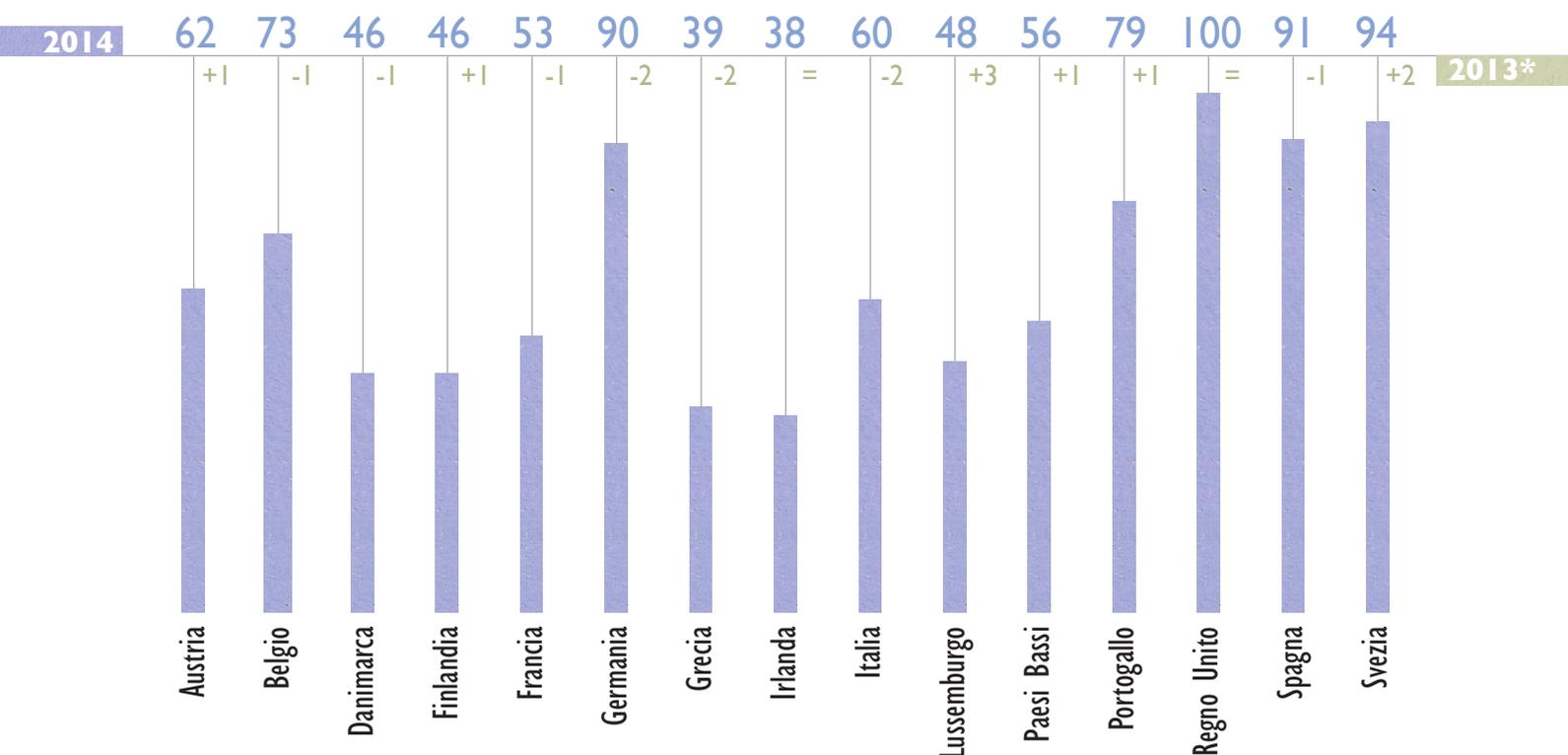
Tabella 1. Indice di liberalizzazione 2014				
	Tax [0-10]	Price [0-10]	Organization [0-10]	Indice di liberalizzazione [0-100]
Austria	6,54	9,60	8,45	100
Belgio	5,45	8,67	4,55	75
Danimarca	3,21	8,29	8,00	79
Finlandia	2,35	9,08	7,50	76
Francia	5,90	10,00	5,70	87
Germania	5,27	9,30	9,95	99
Grecia	3,35	8,96	4,55	68
Irlanda	3,54	9,44	1,00	56
Italia	2,19	9,03	2,95	57
Lussemburgo	9,93	9,16	1,00	81
Paesi Bassi	3,49	9,45	8,10	85
Portogallo	5,03	9,23	6,35	83
Regno Unito	2,88	9,91	9,20	89
Spagna	7,00	8,77	4,80	83
Svezia	1,45	9,34	6,90	71

# Indice delle liberalizzazioni 2014

## Capitolo 2

### Mercato del gas naturale

di Simona Benedettini\*



\*Posizioni guadagnate (+) o perse (-) rispetto all'Indice 2013

### 1. Introduzione

Le recenti tensioni tra Ucraina e Russia hanno riportato nell'agenda europea l'urgenza di affrontare la questione dell'indipendenza e della sicurezza energetica dell'Unione europea.

Nel corso degli anni, i vari Stati membri sembrano aver cercato di dare risposta al problema puntando relativamente poco a una maggiore armonizzazione della regolazione dei propri mercati, allo sviluppo di una politica comune (energetica e internazionale, in particolar modo) e a iniziative volte a sviluppare un'effettiva integrazione fisica dei mercati nazionali del gas naturale.

Ciò su cui i diversi paesi europei sembrano invece aver più investito per ridurre il rischio negli approvvigionamenti di gas naturale è lo sviluppo di infrastrutture nazionali – quali terminali Lng e gasdotti di interconnessione – spesso ridondanti a fronte sia della domanda di gas naturale sia per la loro (ir)razionalità non strettamente economica (si pensi per esempio al gasdotto South Stream che, con l'approdo in Italia, dovrebbe portare gas dalla Russia da cui oggi, a seguito delle tensioni con l'Ucraina, arrivano minacce di interruzione

\* L'autrice desidera ringraziare Giacomo Reali per il prezioso aiuto nella raccolta dei dati.

# Mercato del gas naturale

della fornitura di gas naturale).

Spesso, poi, queste infrastrutture sono state progettate e avviate molti anni prima della loro messa in opera commerciale con decisioni di investimento, quindi, basate su un profilo di rischio spesso diverso da quello effettivo al momento della loro conclusiva realizzazione. Proprio questo diverso profilo di rischio ha giustificato a volte la scelta di far gravare sui consumatori – attraverso la bolletta – la remunerazione di investimenti privati che col tempo si sono rivelati meno profittevoli di quanto atteso.

L'approccio prevalentemente nazionale anziché europeo al problema dell'indipendenza e della sicurezza energetica ha fatto venir meno una spinta verso l'armonizzazione delle regolazioni nazionali che non solo debbono progredire e armonizzarsi in conformità dei disposti europei – le tre direttive europee di cui si parlerà nel capitolo sul mercato elettrico trovano applicazione anche per il mercato del gas naturale – ma sono inoltre il primo passo verso la realizzazione di una integrazione anche fisica dei mercati. Integrazione che a sua volta è condizione necessaria per promuovere in modo maggiormente efficiente l'indipendenza e la sicurezza energetica europea.

Si pensi, per esempio, a quale potenziale potrebbe derivare dai terminali Lng spagnoli – e conseguentemente anche dall'eventuale esportazione di Lng dagli Stati Uniti – qualora esistessero infrastrutture di trasporto del gas naturale integrate tra i paesi dell'Europa centrale.

L'indice di liberalizzazione del mercato del gas naturale non solo coglie i significativi passi in avanti che debbono ancora compiersi nella regolazione dei diversi mercati europei nel rispetto delle direttive europee, ma coglie pienamente la significativa eterogeneità nelle scelte regolatorie dei diversi Stati membri. Eterogeneità la cui rimozione è condizione necessaria per una maggiore integrazione politica e fisica dei mercati nazionali.

## 2. Metodologia

L'indice di liberalizzazione del mercato del gas ha subito rilevanti cambiamenti rispetto alle scorse edizioni.<sup>1</sup> Le motivazioni alla base di tali modifiche sono sempre riconducibili all'esigenza, da una parte, di rendere l'indice più facilmente confrontabile con quelli elaborati per gli altri settori trattati in questo studio e, dall'altra, di stabilizzarne la metodologia anche in considerazione delle evoluzioni subite dai mercati europei.

In particolare, per ciascun paese, abbiamo valutato il grado di liberalizzazione e di concorrenza riscontrabile nei diversi segmenti dell'industria – produzione e importazione, trasmissione, distribuzione, fornitura di gas naturale – attraverso gli indicatori descritti nel paragrafo 2.1.

Con riferimento a ciascun indicatore, i quindici paesi del campione sono stati ordinati in un *ranking* secondo cui a un punteggio più elevato corrisponde un maggior grado di liberalizzazione e viceversa.

Per ciascun segmento considerato si è calcolato poi un *ranking* sintetico per il quale la posizione di ciascun paese è data dalla media delle posizioni assunte nei diversi indicatori di segmento. A parità di valore, per ciascun indicatore, paesi diversi assumono un valore pari al *ranking* medio. La media delle posizioni assunte da ciascun paese nel *ranking* sintetico di segmento fornisce il *ranking* finale rappresentativo del grado relativo di liberalizzazione dell'intero mercato del gas di un paese.

<sup>1</sup> L'appendice metodologica del capitolo è disponibile all'indirizzo: [http://brunoleonimedia.it/public/Indice\\_Libs/2014/Indice2014-Appendice\\_01.pdf](http://brunoleonimedia.it/public/Indice_Libs/2014/Indice2014-Appendice_01.pdf).

# Indice delle liberalizzazioni 2014

## 2.1. Variabili utilizzate per il computo dell'indice di liberalizzazione

### Produzione e importazione di gas:

#### 1. Percentuale di azionariato detenuto dal Governo (direttamente o indirettamente) nel capitale sociale del principale operatore del segmento<sup>2</sup> (produzione o importazione di gas naturale).

Questa variabile, espressa in forma percentuale, misura la quota di partecipazione del Governo nel capitale sociale del principale operatore attivo nel segmento della produzione di gas naturale. Per i paesi per cui tale dato non è disponibile, poiché il fabbisogno interno è soddisfatto esclusivamente o in modo predominante attraverso l'importazione da altri paesi, si è considerato il dato relativo al principale operatore attivo nel segmento dell'importazione di gas naturale, quando questo dato è fornito dagli indicatori Ocse (*Indicators of Product Market Regulation*), i quali, come nel caso dell'indice di liberalizzazione del mercato elettrico, rappresentano la nostra principale fonte. Quando gli indicatori Ocse non riportano il dato relativo al segmento dell'importazione abbiamo provveduto a ricostruire l'informazione attraverso altre fonti. I paesi considerati sono stati ordinati in senso crescente da quello in cui nel capitale sociale del principale operatore del segmento il Governo ha una quota nulla, a quello in cui tale quota è più elevata (Fonte utilizzata: Ocse, *Indicators of Product Market Regulation 2014*, <http://goo.gl/T7niYI>).

#### 2. Natura della separazione verticale dell'attività di produzione (o importazione) di gas dagli altri segmenti dell'industria.

Questo indicatore coglie il tipo di *unbundling* – come da modelli proposti dalle direttive europee sul mercato interno del gas – realizzato tra attività di produzione (o importazione) di gas naturale e gli altri segmenti del settore guardando, in particolare, alla trasmissione e distribuzione di gas naturale. I paesi del campione sono stati classificati in senso crescente da quello in cui il grado di separazione verticale è più incisivo (i.e. realizzazione di una *separazione proprietaria*), a quello in cui sussiste ancora un regime di integrazione verticale. L'indicatore assume i seguenti valori: 4 nel caso non vi sia alcuna forma di separazione verticale, 3 nel caso di separazione contabile, 2 nel caso di separazione funzionale, 1 nel caso di separazione proprietaria. Per assicurare coerenza con la metodologia impiegata con riferimento alla variabile VI, per i paesi in cui il fabbisogno interno di gas naturale è soddisfatto prevalentemente o esclusivamente attraverso l'importazione da altri paesi, si è fatto riferimento al dato relativo alla separazione verticale concernente il segmento dell'importazione facendo ricorso agli indicatori Ocse, quando disponibili, o ad altre fonti (Fonte utilizzata: Ocse, *Indicators of Product Market Regulation 2014*).

#### 3. Quota di mercato detenuta dal principale operatore nell'attività di produzione (o importazione) di gas.

Questa variabile, espressa in forma percentuale, misura la quota di mercato detenuta dal principale operatore nell'attività di produzione (o importazione) di gas naturale. I paesi del campione sono stati classificati in ordine crescente in funzione dell'entità di tale quota di mercato. Maggiore è tale quota e minore è la probabilità che si sia realizzata un'adeguata apertura alla concorrenza dell'attività di produzione o importazione di gas e maggiore, quindi, la probabilità che ancora sussista una significativa concentrazione di questi mercati. L'indicatore assume i seguenti valori: 3 se la quota di mercato è maggiore del 90%, 2 se la quota di mercato è compresa tra il 50% e il 90%, 1 se la quota di mercato del principale operatore è inferiore al 50%. Per assicurare coerenza con la metodologia impiegata con riferimento alle variabili VI e V2, per i paesi in cui il fabbisogno interno di gas naturale è soddisfatto prevalentemente o esclusivamente attraverso l'importazione da altri pa-

2. Per partecipazione del Governo si intende la partecipazione attraverso istituzioni pubbliche nazionali, provinciali, o statali. Ocse, *Indicators of Product Market Regulation*.

# Mercato del gas naturale

esi, si è fatto riferimento al dato relativo alla separazione verticale concernente il segmento dell'importazione facendo ricorso agli indicatori Ocse, quando disponibili, o ad altre fonti (Fonte utilizzata: Ocse, *Indicators of Product Market Regulation 2014*).

## Trasmissione gas:

### **1. Percentuale di azionariato detenuto dal Governo (direttamente o indirettamente) nel capitale sociale del principale operatore del segmento.**

Questa variabile, espressa in forma percentuale, misura la quota di partecipazione del Governo nel capitale sociale del gestore della rete di trasmissione. I paesi considerati sono stati ordinati in senso crescente da quello in cui nel capitale sociale del principale operatore del segmento il Governo ha una quota nulla, a quello in cui tale quota è più elevata (Fonte utilizzata: Ocse, *Indicators of Product Market Regulation 2014*).

### **2. Natura della separazione verticale dell'attività di trasmissione dagli altri segmenti dell'industria.**

Questo indicatore coglie il tipo di *unbundling* realizzato tra l'attività di trasmissione del gas e gli altri segmenti del settore. I paesi del campione sono stati classificati in ordine crescente da quello in cui il grado di separazione verticale tra attività di trasmissione e altre attività dell'industria è più incisivo (i.e. realizzazione di una *separazione proprietaria*), a quello in cui ancora sussiste un regime di integrazione verticale. L'indicatore assume i seguenti valori: 4 nel caso non vi sia alcuna forma di separazione verticale, 3 nel caso di separazione contabile, 2 nel caso di separazione funzionale, 1 nel caso di separazione proprietaria (Fonte utilizzata: Ocse, *Indicators of Product Market Regulation 2014*).

## Distribuzione gas:

### **1. Percentuale di azionariato detenuto dal Governo (direttamente o indirettamente) nel capitale sociale del principale operatore del segmento.**

Questa variabile, espressa in forma percentuale, misura la quota di partecipazione del Governo nel capitale sociale del principale operatore attivo nella gestione della rete di distribuzione di un paese. I paesi considerati sono stati ordinati in senso crescente da quello in cui nel capitale sociale del principale operatore del segmento il Governo ha una quota nulla, a quello in cui tale quota è più elevata (Fonte utilizzata: Ocse, *Indicators of Product Market Regulation 2014*).

### **2. Natura della separazione verticale dell'attività di distribuzione dagli altri segmenti dell'industria.**

Questo indicatore coglie il tipo di *unbundling* realizzato tra l'attività di distribuzione di gas naturale e gli altri segmenti del settore. I paesi del campione sono stati classificati da quello in cui il grado di separazione verticale tra attività di distribuzione e altre attività dell'industria è più incisivo (i.e. realizzazione di una *separazione proprietaria*), a quello in cui ancora sussiste un regime di integrazione verticale. L'indicatore assume i seguenti valori: 4 nel caso non vi sia alcuna forma di separazione verticale, 3 nel caso di separazione contabile, 2 nel caso di separazione funzionale, 1 nel caso di separazione proprietaria (Fonte utilizzata: Ocse, *Indicators of Product Market Regulation 2014*).

## Mercato retail:

### **1. Percentuale di azionariato detenuto dal Governo (direttamente o indirettamente) nel capitale sociale del principale operatore del segmento.**

Questa variabile, espressa in forma percentuale, misura la quota di partecipazione del Governo nel capitale sociale del principale operatore nella fornitura di gas naturale. I quindici paesi considerati sono stati ordinati

# Indice delle liberalizzazioni 2014

in senso crescente da quello in cui nel capitale sociale del principale operatore del segmento il Governo ha una quota nulla, a quello in cui tale quota è più elevata (Fonte utilizzata: Ocse, *Indicators of Product Market Regulation 2014*).

## **2. Natura della separazione verticale dell'attività di fornitura di gas dagli altri segmenti dell'industria.**

Questo indicatore coglie il tipo di *unbundling* realizzato tra attività di fornitura di gas naturale e le altre attività del settore con particolare riferimento alla trasmissione di gas naturale. I paesi del campione sono stati classificati in modo crescente da quello in cui il grado di separazione verticale è più incisivo (i.e. realizzazione di una *separazione proprietaria*), a quello in cui ancora sussiste un regime di integrazione verticale. L'indicatore assume i seguenti valori: 4 nel caso non vi sia alcuna forma di separazione verticale, 3 nel caso di separazione contabile, 2 nel caso di separazione funzionale, 1 nel caso di separazione proprietaria (Fonte utilizzata: Ocse, *Indicators of Product Market Regulation 2014*).

## **3. Quota di mercato detenuta dal principale operatore nell'attività di fornitura di gas.**

Questa variabile, espressa in forma percentuale, misura la quota di mercato detenuta dal principale operatore nell'attività di fornitura di gas. I paesi del campione sono stati classificati in ordine crescente con riferimento all'entità della quota di mercato detenuta dal principale operatore. Maggiore è tale quota e minore è la probabilità che si sia realizzata una adeguata apertura alla concorrenza dell'attività di fornitura di gas e maggiore la probabilità di una significativa concentrazione di questo mercato. L'indicatore assume i seguenti valori: 3 se la quota di mercato è maggiore del 90%, 2 se la quota di mercato è compresa tra il 50% e il 90%, 1 se la quota di mercato è inferiore al 50% (Fonte utilizzata: Ocse, *Indicators of Product Market Regulation 2014*).

## **4. Tasso di switching dei consumatori domestici.**

Il tasso di *switching* misura la percentuale di consumatori domestici che hanno cambiato fornitore di gas naturale in un determinato anno. A parità di altre condizioni, tassi di *switching* più elevati sono associati a una più consapevole azione dei consumatori sul mercato e a un maggior livello di concorrenza tra gli operatori. I paesi sono stati classificati, pertanto, da quello con il maggior a quello con il minor grado di *switching* (Fonte utilizzata: Acer, *Market Monitoring Report 2013*, <http://goo.gl/VBZ0mM>).

## **5. Esistenza di una regolazione di prezzo per i consumatori domestici.**

Questo indicatore verifica l'esistenza di forme di regolazione sul prezzo finale del gas. In particolare, l'indicatore assume valore 1 qualora in un paese i consumatori possono essere assoggettati a forme di "tutela" tali per cui non approvvigionandosi direttamente sul mercato – ma tramite organismi che agiscono per loro conto sul mercato all'ingrosso del gas naturale – la componente della tariffa relativa al consumo di gas viene decisa e aggiornata periodicamente, al pari delle altre componenti, dall'Autorità nazionale di regolazione del settore. L'indicatore assume valore 0 qualora un paese non preveda più forme di regolazione del prezzo finale del gas e tale prezzo è pertanto deciso attraverso logiche di mercato e non attraverso aggiornamenti periodici del regolatore (Fonte utilizzata: Acer, *Market Monitoring Report 2013*).

## **3. L'indice di liberalizzazione del mercato gas: focus sull'Italia**

L'Italia si classifica all'ottavo posto del *ranking* che misura il grado di liberalizzazione del mercato del gas naturale, dietro alle principali economie europee quali Regno Unito, Spagna e Germania (si veda la Figura in testa al capitolo). Il punteggio assegnato al nostro paese è pari al 60%. Occorre ricordare che l'indice complessivo di liberalizzazione è tale per cui al paese maggiormente liberalizzato corrisponde un valore pari al 100%, mentre il punteggio assegnato agli altri paesi riflette la distanza – rilevata attraverso gli indicatori

# Mercato del gas naturale

prescelti – rispetto a tale *benchmark*.<sup>3</sup>

A spiegare la *performance* dell'Italia, e più in generale a spiegare l'eterogeneità nel posizionamento dei diversi paesi, sono le dinamiche in atto nei mercati *wholesale* e, più in generale, il diverso grado di partecipazione del soggetto pubblico nei principali operatori attivi nei vari segmenti dell'industria.

Nei mercati all'ingrosso si registra non solo una maggiore eterogeneità tra i diversi paesi del campione, ma anche una significativa partecipazione pubblica nei principali produttori e importatori del settore. Tale partecipazione pubblica assume poi entità diverse a seconda del paese considerato; vi sono per esempio quote elevate come nel caso dell'Irlanda, dove la quota di partecipazione pubblica nel principale operatore del segmento è pari al 97%, e quote più basse, come il 24% della Finlandia, e casi di completa privatizzazione del settore come nel caso di Regno Unito, Svezia, Danimarca e altri paesi. Anche la concentrazione del segmento rivela un percorso ancora lungo da compiere in termini di apertura dei mercati all'ingrosso del gas naturale. Se, infatti, solo in quattro paesi il principale operatore ha una quota di mercato inferiore al 50%, nella gran parte dei paesi del campione l'operatore dominante detiene una quota di mercato superiore al 50%. Anche riguardo al tipo di separazione verticale tra operatori del mercato all'ingrosso e rimanenti segmenti dell'industria sembra permanere un livello di integrazione significativo. Solo infatti quattro paesi del campione mostrano di aver conseguito una separazione di tipo proprietario mentre per sette paesi ancora vige un regime di piena integrazione.

Minore eterogeneità tra i paesi ricorre per i segmenti soggetti a regime di monopolio legale: trasmissione e distribuzione di gas naturale, inclusi i terminali Lng e i siti di stoccaggio. Per questi due segmenti la maggior parte dei paesi adotta regimi di *unbundling* di tipo legale o funzionale e registra una significativa partecipazione pubblica nei diversi operatori attivi a livello di trasmissione e distribuzione di gas naturale.

Cambiamenti rilevanti debbono ancora occorrere con riguardo all'apertura dei mercati *retail*. Se il segmento della fornitura di gas naturale appare molto frammentato nella gran parte dei paesi, offrendo significativa scelta ai consumatori, è altresì vero che il soggetto pubblico detiene quote rilevanti nei principali operatori del mercato in numerosi paesi del campione. A livello di *unbundling*, sembra poi permanere un assetto di integrazione verticale in molti paesi. Tuttavia, la scarsa concentrazione del segmento *retail* non va sempre di pari passo con un ruolo attivo dei consumatori. I tassi di *switching* dei consumatori domestici sono infatti molto eterogenei tra i paesi osservati – dallo 0,5% della Svezia al 19% della Spagna – e mediamente non elevati (la media del campione è del 6,4%). Non aiuta, certo, come verrà evidenziato anche per l'indice di liberalizzazione del mercato elettrico la presenza di forme di regolazione dei prezzi del gas naturale che risultano ancora essere adottati nella metà dei paesi del campione.

L'Italia presenta buone *performance* in termini di *unbundling* dei segmenti della distribuzione e trasmissione di gas naturale, in linea con il tipo di separazione scelto dalla gran parte degli altri paesi del campione, e di concentrazione del mercato *retail*.

A incidere invece negativamente sulla *performance* relativa dell'Italia sono il grado di attività dei consumatori domestici nel mercato *retail* – il tasso di *switching* dell'Italia è tra i più bassi del campione, e pari al 4,5% –, la presenza del soggetto pubblico nei diversi segmenti del mercato e l'assenza di separazione tra le attività nel mercato all'ingrosso e i rimanenti segmenti dell'industria.

L'indice di liberalizzazione del mercato del gas naturale mostra pertanto un grado di eterogeneità non trascurabile, nell'apertura alla concorrenza dei diversi mercati considerati nel campione, e importanti passi ancora da compiere per rimuovere le barriere a una piena integrazione degli stessi.

<sup>3</sup> Per la Germania, a causa di dati non disponibili al riguardo, l'indice non tiene conto della quota di partecipazione del Governo nel principale operatore del segmento della fornitura di gas naturale e della relativa quota di mercato.

# Indice delle liberalizzazioni 2014

Solo attraverso la rimozione di tali eterogeneità sarà possibile compiere passi preliminari, ma importanti, per una effettiva integrazione fisica, e non solo politica, dei diversi mercati europei allo scopo di favorire la sicurezza e l'indipendenza energetica dell'Europa.

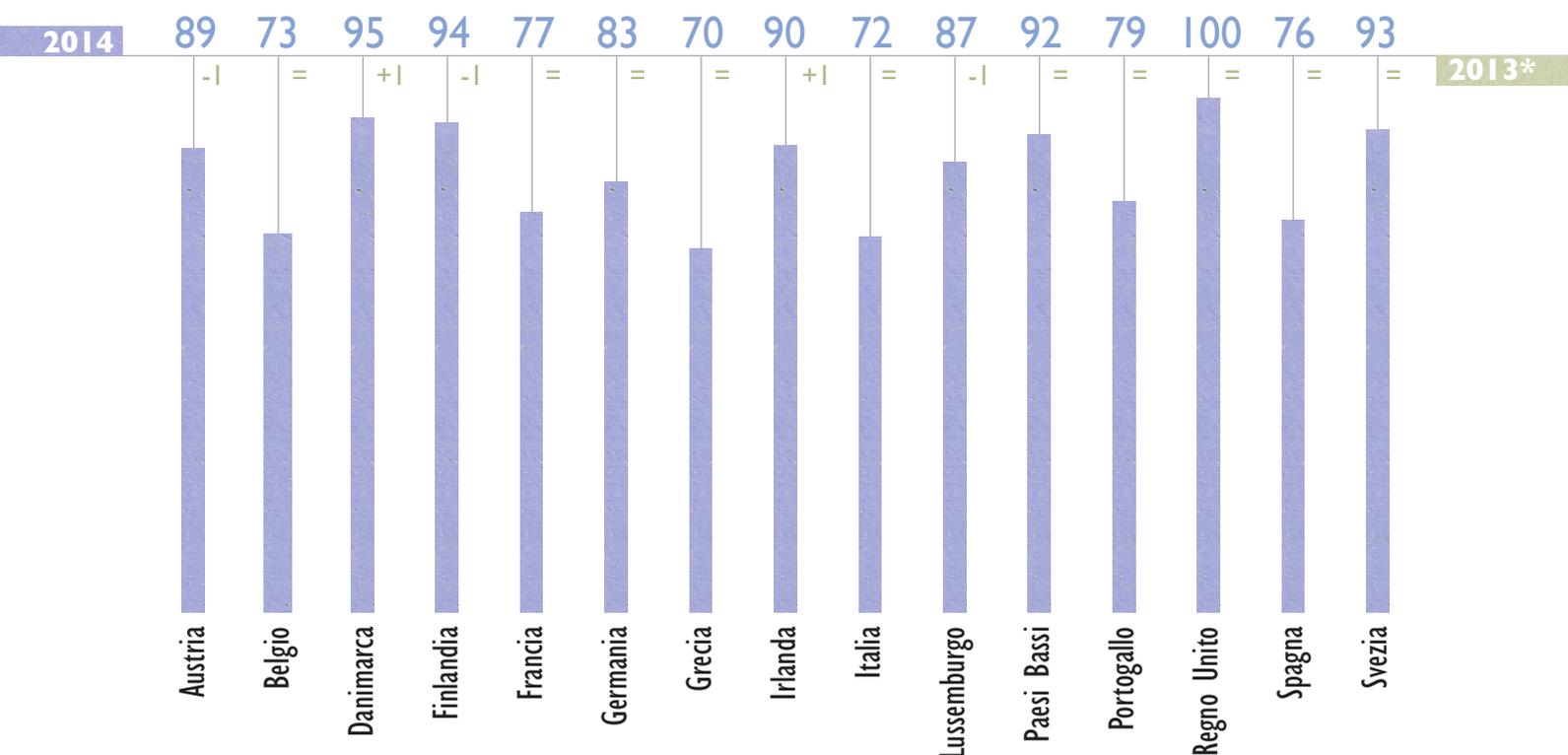
Tabella 1. Indice di liberalizzazione 2014					
	Produzione e importazione [1-15]	Trasmissione [1-15]	Distribuzione [1-15]	Mercato <i>retail</i> [1-15]	Indice di liberalizzazione [0-100]
Austria	5,83	10,00	6,25	8,40	62
Belgio	13,33	7,00	6,75	8,60	73
Danimarca	8,83	4,75	4,75	4,10	46
Finlandia	4,67	5,50	5,75	6,50	46
Francia	5,50	7,50	7,75	5,30	53
Germania	11,33	11,00	11,00	10,75	90
Grecia	2,67	6,50	7,25	2,70	39
Irlanda	5,67	3,00	2,25	7,90	38
Italia	6,17	8,00	8,75	6,50	60
Lussemburgo	5,50	5,50	5,25	7,50	48
Paesi Bassi	4,83	4,75	8,25	9,80	56
Portogallo	9,33	12,00	9,75	7,70	79
Regno Unito	13,33	8,00	14,25	12,90	100
Spagna	5,83	12,50	11,00	9,00	91
Svezia	13,33	14,00	11,00	9,60	94



# Indice delle liberalizzazioni 2014

## Capitolo 3 Mercato del lavoro

di Fabiana Alias



\*Posizioni guadagnate (+) o perse (-) rispetto all'Indice 2013

### I. Descrizione generale<sup>1</sup>

Rispetto a quanto descritto nell'Indice delle liberalizzazioni 2013 non si riscontrano significative novità poiché, in relazione a tutti i quattro indicatori considerati (per la cui descrizione si rinvia oltre nel testo, sotto la rubrica *Metodologia*), confermano il proprio primato i paesi che nel 2013 avevano registrato le migliori performance.

Il Regno Unito rimane infatti il paese più liberalizzato, che – con il punteggio massimo, 100 – si distingue per il più flessibile mercato del lavoro nel panorama europeo. Anche nel 2014, il paese con il più basso cuneo fiscale è l'Irlanda, mentre in Svezia e in Germania si rilevano, rispettivamente, i più bassi tassi di disoccupazione a lunga durata e giovanile.

1. Come evidenziato nella versione 2013, il mercato del lavoro non risponde ai semplici meccanismi della domanda e dell'offerta, ma svariati elementi interferiscono sul suo funzionamento, come il costo del lavoro sostenuto dalle imprese, la differenza tra questo e il salario percepito dal lavoratore (il cosiddetto cuneo fiscale), la normativa sulle forme di ingresso nel mercato del lavoro e sui licenziamenti, la disciplina del sistema pensionistico.

Tali elementi, definiti per via legislativa, si diversificano in modo significativo tra gli Stati dell'area Ue15, sebbene a livello europeo sia condotta da quasi quarant'anni una politica di armonizzazione sulle materie lavoristiche.

# Mercato del lavoro

## 2. Metodologia

Il grado di liberalizzazione del mercato del lavoro è misurato attraverso due indicatori.

L'indicatore "Normativa" tiene conto del livello di protezione normativa del lavoro e del peso del cuneo fiscale. Esso fa riferimento ai dati Ocse relativi alla protezione dei lavoratori a tempo indeterminato contro i licenziamenti individuali e collettivi, e alla disciplina delle forme temporanee del lavoro. In quanto tale misura il grado di rigidità dei sistemi di protezione del lavoro in vigore al 31 dicembre 2012<sup>2</sup> in ciascuno dei paesi considerati. Il principio è che una regolamentazione del rapporto di lavoro troppo rigida può ridurre la propensione dei datori di lavoro ad assumere, soprattutto quando non sono facilmente prevedibili i costi collegati al licenziamento del lavoratore. Quindi, un paese è tanto più liberalizzato quanto maggiore è la flessibilità, in entrata e in uscita. Anche l'incidenza della tassazione è rilevante: un elevato cuneo fiscale (la differenza fra il costo del lavoro sostenuto dal datore di lavoro e la retribuzione netta percepita dal lavoratore dipendente) produce effetti distorsivi sul mercato del lavoro e drena alle imprese risorse utili per operare investimenti, innovare e, in ultima analisi, creare nuova occupazione o retribuire meglio quella esistente. L'indicatore "Normativa" contribuisce per i due terzi alla determinazione dell'indice di liberalizzazione settoriale.

L'indicatore "Performance" guarda invece ai risultati effettivi del mercato del lavoro in ciascuno Stato membro dell'Ue I5. In particolare esso considera la disoccupazione di lunga durata. L'obiettivo è quello di stimare il grado di dinamicità del mercato del lavoro attraverso il rapporto tra disoccupazione con durata superiore ai dodici mesi e le forze di lavoro. Quanto più alto è tale rapporto, tanto più risulta ingessato il mercato del lavoro, distorto dalle rigide norme in materia di protezione dell'impiego. Allo stesso scopo si guarda al tasso di disoccupazione giovanile: tra la disoccupazione giovanile e un rigido sistema di protezione del lavoro c'è una diretta correlazione, poiché il secondo si risolve in una barriera all'entrata, precludendo ai giovani il primo ingresso nel mercato del lavoro. "Performance" contribuisce per un terzo alla determinazione dell'indice di liberalizzazione settoriale.

In entrambi i casi il punteggio assegnato ai singoli Stati membri si colloca su una scala da 0 a 10.

La fonte dei dati è l'Ocse per tutti gli indici presi in considerazione.

## 3. L'Italia

L'Italia, anche nel 2014, appare fra i paesi con il più rigido mercato del lavoro. Penultima, davanti soltanto alla Grecia, conferma il posizionamento dell'anno precedente, registrando una *performance* negativa in tutti gli indicatori considerati e lievemente peggiore rispetto a quella dell'anno precedente. Il punteggio, pari al 72%, riflette comunque i significativi passi avanti compiuti coi successivi pacchetti di riforme che negli scorsi decenni hanno contribuito a introdurre la flessibilità in entrata nel mondo del lavoro.

In relazione al primo indicatore, è da evidenziare che, in mancanza di interventi di natura strutturale di modifica della regolamentazione del mercato del lavoro italiano, il grado di rigidità è rimasto invariato.

I valori italiani si confermano fra i più alti in Europa in merito alla tassazione sul lavoro, ancora una volta per l'inerzia del legislatore. In mancanza di interventi di riduzione del cuneo fiscale, questo continua a risentire in particolar modo dell'elevata aliquota dei contributi previdenziali e rimane superiore di oltre 12 punti percentuali rispetto alle medie europea e Ocse.

Rispetto al secondo indicatore soltanto la Grecia registra *performance* peggiori di quelle italiane.

2. Successivamente al 31 dicembre 2012, l'Ocse non ha aggiornato gli indicatori sui regimi di protezione dell'impiego, ma nei paesi considerati nel presente rapporto non sono state adottate riforme del mercato del lavoro nel corso del 2013, pertanto gli indicatori rimangono validi.

# Indice delle liberalizzazioni 2014

I valori relativi ai due indicatori descrivono il mercato del lavoro italiano come debole e stagnante, niente affatto inclusivo, bensì caratterizzato da un forte dualismo fra garantiti e no, soprattutto a scapito delle classi più giovani di lavoratori. Il rigido sistema italiano di protezione per l'impiego, infatti, consente di mantenere l'occupazione esistente (quando non si è in presenza di situazioni di crisi aziendale), ma ostacola sia il reinserimento nel mercato del lavoro dei disoccupati di lunga durata sia l'inserimento di lavoratori con scarsa esperienza professionale alle spalle, come appunto i lavoratori più giovani.

**Tabella 1. Indice di liberalizzazione 2014**

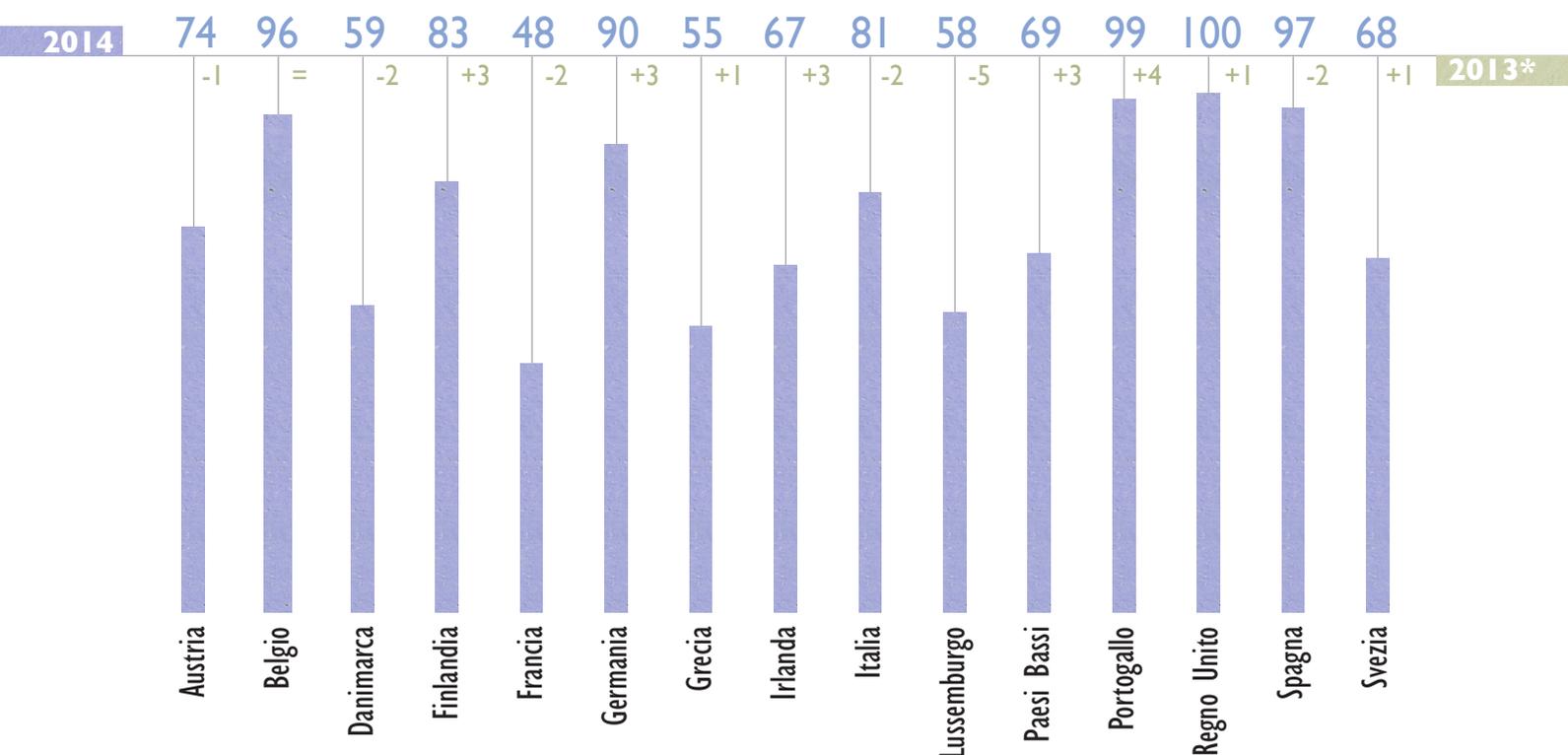
	Normativa [0-10]	Performance [0-10]	Indice di liberalizzazione [0-100]
Austria	5,47	8,31	89
Belgio	4,59	6,51	73
Danimarca	6,20	8,04	95
Finlandia	6,17	7,97	94
Francia	4,94	6,79	77
Germania	5,23	7,39	83
Grecia	5,70	3,71	70
Irlanda	6,95	5,51	90
Italia	5,18	5,15	72
Lussemburgo	5,50	7,72	87
Paesi Bassi	6,05	7,65	92
Portogallo	5,88	5,29	79
Regno Unito	7,14	7,15	100
Spagna	5,77	4,74	76
Svezia	6,04	7,90	93



# Indice delle liberalizzazioni 2014

## Capitolo 4 Mercato elettrico

di Simona Benedettini\*



\*Posizioni guadagnate (+) o perse (-) rispetto all'Indice 2013

### I. Introduzione

La liberalizzazione dei mercati elettrici dei diversi Stati membri dell'Unione europea ha avuto avvio con la direttiva 96/92/EC, la quale introduceva il principio di apertura dei mercati nazionali e la disciplina della separazione (il cosiddetto *unbundling*) contabile tra i segmenti di mercato soggetti a un regime di monopolio legale – ossia trasmissione e distribuzione di energia elettrica – e quelli da svolgersi invece in regime concorrenziale quali la generazione e la fornitura di energia elettrica. Questa direttiva, che ha inoltre stabilito l'istituzione delle autorità nazionali di regolazione del settore, è stata poi seguita da ulteriori due provvedimenti volti a promuovere la realizzazione di un mercato interno dell'energia elettrica attraverso l'armonizzazione degli assetti istituzionali dei singoli paesi.

In particolare, la direttiva 2003/54/CE – detta anche “Secondo pacchetto energia” – è intervenuta a rafforzare la disciplina dell'*unbundling* prevedendo che i gestori della rete di trasmissione adottino, nello svolgimento della propria attività, veste organizzativa (il cosiddetto *unbundling* funzionale) e/o giuridica (il cosiddetto *un-*

\* L'autrice desidera ringraziare Giacomo Reali per il prezioso aiuto nella raccolta dei dati.

# Mercato elettrico

*bundling* legale) indipendenti rispetto a quelle degli operatori attivi nella generazione e fornitura di energia elettrica.

Tuttavia, il reale elemento innovativo della direttiva del 2003 è da rinvenirsi nell'affermazione del principio di piena liberalizzazione dei mercati *retail* dell'energia elettrica entro i termini di luglio 2004 e luglio 2007 per i segmenti rispettivamente pertinenti ai consumatori industriali e domestici.

Se, come emerge anche dai dati raccolti, i diversi Stati membri (con il limite dei soli quindici considerati nel nostro campione) hanno compiuto passi efficaci in materia di armonizzazione del regime di *unbundling* e di apertura alla concorrenza dell'attività di generazione, rilevanti miglioramenti rimangono ancora da perseguire con riferimento all'apertura dei mercati *retail*.

Come osservato con preoccupazione anche dalla Commissione europea a ridosso dell'emanazione del "Terzo pacchetto energia" – la direttiva 2009/72/EC – la piena liberalizzazione dei mercati *retail* dell'energia elettrica manca di un adeguato assetto istituzionale che la promuova: «From 1 July 2007, all retail markets in the EU have opened up to competition, but in practice many consumers are tied to their historic suppliers because an appropriate legal framework had not been put in place as required».<sup>1</sup>

Coerentemente, per tale ragione, la direttiva 2009/72/EC – oltre ad ampliare ulteriormente la disciplina dell'*unbundling* introducendo il principio della separazione *proprietaria* dell'attività di gestione della rete di trasmissione e distribuzione – interviene a promuovere la libertà di scelta dei consumatori attraverso la previsione di una serie di misure volte a tutelare i consumatori nel processo di migrazione verso fornitori diversi (il cosiddetto *switching*).

Nonostante le previsioni della direttiva del 2009 la strada da percorrere nell'ambito della liberalizzazione dei mercati *retail* rimane ancora lunga. La stessa Acer (l'Agenzia di cooperazione dei regolatori europei)<sup>2</sup> ha espresso forti perplessità sullo stato di avanzamento dell'apertura e armonizzazione dei mercati *retail* europei. In molti paesi, tra cui l'Italia, permangono ancora forme di regolazione di prezzo e una correlazione non trascurabile tra questo fenomeno e il livello di prezzi al dettaglio – i paesi in cui ancora esistono forme di regolazione di prezzo mostrano, in media, prezzi al dettaglio più elevati rispetto a quelli in cui tali forme di regolazione sono state rimosse – e l'attività di *switching* dei consumatori – i paesi in cui ancora esistono forme di regolazione di prezzo mostrano, in media, tassi di *switching* inferiori rispetto a quelli in cui tali forme di regolazione sono state rimosse – i quali, in gran parte, sembrano voler ancora rimanere, inerti, nelle mani degli *ex-incumbent*.

Aprire alla concorrenza i mercati *retail* rimuovendo le forme di regolazione di prezzo ancora esistenti – fatte salve le tutele per i consumatori vulnerabili perché incapienti – non solo è il primo passo verso il completamento dell'ambita integrazione dei mercati europei, ma è soprattutto un passaggio fondamentale affinché i consumatori colgano pienamente i benefici apportati dall'avvenuta apertura dei mercati a livello *wholesale* e partecipino allo sviluppo, attraverso un consumo più consapevole perché *cost-reflective*, di un settore energetico maggiormente sostenibile.

Ogni forma di regolazione di prezzo che non risponda all'esigenza di risolvere un fallimento di mercato è da ritenersi pertanto un ostacolo al raggiungimento degli obiettivi europei di apertura e sostenibilità del settore.

Per questo motivo, non solo è opportuno rimuovere le esistenti forme di regolazione di prezzo, eredità di un assetto di mercato pre-liberalizzazione e pre-direttive europee, ma è inoltre importante evitare che

1. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council Amending Directive 2003/54/ECE Concerning Common Rules for the Internal Market in Electricity, <http://goo.gl/vdQvT1>.

2. Acer, Market Monitoring Report 2013, <http://goo.gl/bmQBsi>.

# Indice delle liberalizzazioni 2014

siano introdotte nuove forme di regolazione dei mercati, più in generale, che nulla hanno a che vedere con l'esigenza di risolvere i fallimenti del mercato.

Come osserveremo di seguito, infatti, è proprio l'eterogeneità nella rimozione e adozione, rispettivamente, di vecchie e nuove non giustificabili forme di regolazione dei mercati a spiegare in modo rilevante l'eterogeneità nel grado di liberalizzazione dei mercati elettrici esaminati e, pertanto, a ostacolare la realizzazione di un mercato europeo pienamente integrato.

## 2. Metodologia

Rispetto alle scorse edizioni, l'indice di liberalizzazione del mercato elettrico subisce alcune profonde innovazioni che, se da un lato rendono i risultati ottenuti più difficilmente confrontabili con quelli passati, dall'altro sono necessarie a renderlo maggiormente coerente con la metodologia adottata per gli altri capitoli e a cogliere le profonde evoluzioni subite dai mercati europei.<sup>3</sup>

In particolare, per ciascun paese, abbiamo valutato il grado di liberalizzazione e concorrenza riscontrabile nei diversi segmenti dell'industria – generazione elettrica, trasmissione, distribuzione e fornitura di energia elettrica – attraverso gli indicatori descritti di seguito.

Con riferimento a ciascun indicatore, i quindici paesi del campione sono stati ordinati in un *ranking* secondo cui un punteggio più elevato fa riferimento a paesi con un maggior grado di liberalizzazione – con riferimento a quello specifico indicatore – e viceversa.

Per ciascun segmento considerato si è calcolato poi un *ranking* sintetico per il quale la posizione di ciascun paese è data dalla media delle posizioni assunte nei diversi indicatori di segmento. A parità di valore, per ciascun indicatore, paesi diversi assumono un valore pari al *ranking* medio. La media delle posizioni assunte da ciascun paese nel *ranking* sintetico di segmento fornisce il *ranking* finale rappresentativo del grado relativo di liberalizzazione dell'intero mercato elettrico di un paese.

### 2.1. Variabili utilizzate per il computo dell'indice di liberalizzazione

#### Generazione elettrica:

**1. Percentuale di azionariato detenuta dal Governo (direttamente o indirettamente) nel capitale sociale del principale operatore del segmento.<sup>4</sup>**

Questa variabile, espressa in forma percentuale, misura la quota di partecipazione del Governo nel capitale sociale del principale operatore attivo nel segmento della generazione elettrica. I paesi considerati sono stati ordinati in senso crescente da quello in cui nel capitale sociale del principale operatore del segmento il Governo ha una quota nulla, a quello in cui tale quota è più elevata (Fonte utilizzata: Ocse, *Indicators of Product Market Regulation 2014*, <http://goo.gl/gRCICS>).

**2. Natura della separazione verticale dell'attività di generazione elettrica dagli altri segmenti dell'industria.**

Questo indicatore coglie il tipo di *unbundling* – come da modelli proposti dalle direttive europee sul mercato interno dell'energia elettrica, citate nel Paragrafo 1 – realizzato tra attività di generazione elettrica e altri segmenti del settore, in particolare quelli soggetti a un regime di monopolio legale. I paesi del campione sono

3. L'appendice metodologica del capitolo è disponibile all'indirizzo: [http://brunoleonimedia.it/public/Indice\\_Libs/2014/Indice2014-Appendice\\_02.pdf](http://brunoleonimedia.it/public/Indice_Libs/2014/Indice2014-Appendice_02.pdf).

4. Per partecipazione del Governo si intende la partecipazione attraverso istituzioni pubbliche nazionali, provinciali, o statali. Ocse, *Indicators of Product Market Regulation*.

# Mercato elettrico

stati classificati in senso crescente da quello in cui il grado di separazione verticale tra attività di generazione e altre attività dell'industria è più incisivo (ad esempio, realizzazione di una *separazione proprietaria*, a quello in cui sussiste ancora un regime di integrazione verticale). L'indicatore assume i seguenti valori: 4 nel caso non vi sia alcuna forma di separazione verticale, 3 nel caso di separazione contabile, 2 nel caso di separazione funzionale, 1 nel caso di separazione proprietaria (Fonte utilizzata: Ocse, *Indicators of Product Market Regulation 2014*).

### **3. Quota di mercato detenuta dal principale operatore nell'attività di generazione elettrica.**

Questa variabile, espressa in forma percentuale, misura la quota di mercato detenuta dal principale operatore nell'attività di generazione elettrica. I paesi del campione sono stati classificati in ordine crescente in funzione dell'entità di tale quota di mercato. Maggiore è tale quota e minore è la probabilità che si sia realizzata un'adeguata apertura alla concorrenza dell'attività di generazione elettrica e maggiore, quindi, la probabilità che ancora sussista una significativa concentrazione di questo mercato. L'indicatore assume i seguenti valori: 3 se la quota di mercato è maggiore del 90%, 2 se la quota di mercato è compresa tra il 50% e il 90%, 1 se la quota di mercato del principale operatore è inferiore al 50% (Fonte utilizzata: Ocse, *Indicators of Product Market Regulation 2014*).

### **4. Tipologia di strumento regolatorio a supporto della generazione elettrica da fonti rinnovabili intermittenti.**

Questo indicatore classifica i diversi paesi del campione in funzione del tipo di meccanismo utilizzato a supporto della generazione elettrica da fonti rinnovabili intermittenti: sole e vento. A seguito del "Pacchetto clima ed energia" della Commissione europea che ha stabilito, tra gli altri, il *target* al 2020 di un consumo di energia prodotta pari almeno al 20% da fonti rinnovabili, i paesi europei hanno adottato forme di incentivazione per favorire, nel settore elettrico, la generazione da fonti "pulite". In particolare, gli strumenti di incentivazione adottati sono stati volti a promuovere la penetrazione di tecnologie di generazione non pienamente competitive come la generazione da fonte eolica e fotovoltaica.

Due distinti indicatori sono stati considerati, rispettivamente, per la generazione da vento e da sole. In particolare, i paesi sono stati ordinati in modo crescente da quelli che non utilizzano nessun meccanismo di incentivazione a quelli che utilizzano meccanismi maggiormente amministrati come la c.d. *Feed-in tariff*.<sup>5</sup> In particolare, l'indicatore assume i seguenti valori: 4 se il paese adotta un meccanismo basato su una *Feed-in tariff* a sostegno della generazione di energia elettrica eolica o fotovoltaica, 3 se adotta una *Feed-in premium*, 2 se adotta Certificati verdi, 1 se non adotta alcun meccanismo. Nel caso in cui un paese adotti due o più di questi meccanismi si è provveduto a una media dei valori associati a ciascun tipo di meccanismo. Per esempio, un paese che adotta sia una *Feed-in tariff* che una *Feed-in premium* per incentivare la generazione da fonte eolica, si vedrà assegnare un valore pari a 2,5 per il corrispondente indicatore (Fonti utilizzate: Commissione europea, *Legal Sources on Renewables*, [www.res-legal.eu](http://www.res-legal.eu) e Ceer, *Status Review of Renewable and Energy Efficiency Support Schemes in Europe*, 2013, <http://goo.gl/4QyDPH>).

### **5. Tipologia di strumento regolatorio a supporto dell'adeguatezza della capacità di generazione elettrica.**

Questo indicatore coglie l'adozione di meccanismi regolatori, noti come *capacity remuneration mechanisms*, volti a favorire l'adeguatezza della capacità di generazione elettrica. A seguito del venir meno dei monopoli integrati – che assicuravano un coordinamento tra le diverse filiere dell'industria – e a fronte della recente massiva penetrazione delle fonti rinnovabili intermittenti, molti paesi (in Europa come nel resto del mondo) hanno adottato strumenti regolatori volti ad assicurare che il livello di capacità di generazione installata sia

5. Per una analisi dettagliata e una tassonomia dei diversi tipi di strumenti regolatori volti a incentivare la generazione elettrica da fonti rinnovabili si veda, per esempio, Ecofys, *Design Features of Support Schemes for Renewable Electricity*, 2013, <http://goo.gl/T37wWb>.

# Indice delle liberalizzazioni 2014

tale da consentire, in ogni istante e secondo un'ottica di lungo-periodo, la copertura della domanda elettrica, evitando il verificarsi di *black-out*.<sup>6</sup>

Questo indicatore classifica i diversi paesi a seconda che adottino meccanismi più *market-based* o meccanismi in cui i diversi aspetti, inclusa la remunerazione per la capacità disponibile a coprire la domanda, sono completamente decisi dal regolatore. In particolare, l'indicatore assume i seguenti valori: 4 se il meccanismo adottato è un *capacity payment*, 3 se è una *riserva strategica*, 2 se lo strumento adottato è un *capacity market*, 1 se gli investimenti e la disponibilità di capacità di generazione vengono incentivati solo attraverso i segnali dati dai mercati spot dell'energia elettrica (Fonti utilizzate: Autorità di regolazione nazionali e *review* della letteratura accademica sui *capacity remuneration mechanisms*).

## Trasmissione elettrica:

### **1. Percentuale di azionariato detenuta dal Governo (direttamente o indirettamente) nel capitale sociale del principale operatore del segmento.**

Questa variabile, espressa in forma percentuale, misura la quota di partecipazione del Governo nel capitale sociale del gestore della rete di trasmissione. I paesi considerati sono stati ordinati in senso crescente da quello in cui nel capitale sociale del principale operatore del segmento il Governo ha una quota nulla, a quello in cui tale quota è più elevata (Fonte utilizzata: Ocse, *Indicators of Product Market Regulation 2014*).

### **2. Natura della separazione verticale dell'attività di trasmissione dagli altri segmenti dell'industria.**

Questo indicatore coglie il tipo di *unbundling* realizzato tra attività di trasmissione elettrica e gli altri segmenti del settore. I paesi del campione sono stati classificati in ordine crescente da quello in cui il grado di separazione verticale tra attività di trasmissione e altre attività dell'industria è più incisivo (i.e. realizzazione di una *separazione proprietaria*), a quello in cui ancora sussiste un regime di integrazione verticale. L'indicatore assume i seguenti valori: 4 nel caso non vi sia alcuna forma di separazione verticale, 3 nel caso di separazione contabile, 2 nel caso di separazione funzionale, 1 nel caso di separazione proprietaria (Fonte utilizzata: Ocse, *Indicators of Product Market Regulation 2014*).

## Distribuzione elettrica:

### **1. Percentuale di azionariato detenuta dal Governo (direttamente o indirettamente) nel capitale sociale del principale operatore del segmento.**

Questa variabile, espressa in forma percentuale, misura la quota di partecipazione del Governo nel capitale sociale del principale operatore attivo nella gestione della rete di distribuzione di un paese. I paesi considerati sono stati ordinati in senso crescente da quello in cui nel capitale sociale del principale operatore del segmento il Governo ha una quota nulla, a quello in cui tale quota è più elevata (Fonte utilizzata: Ocse, *Indicators of Product Market Regulation 2014*).

### **2. Natura della separazione verticale dell'attività di distribuzione dagli altri segmenti dell'industria.**

Questo indicatore coglie il tipo di *unbundling* realizzato tra attività di distribuzione elettrica e gli altri segmenti del settore. I paesi del campione sono stati classificati da quello in cui il grado di separazione verticale tra attività di distribuzione e altre attività dell'industria è più incisivo (i.e. realizzazione di una *separazione proprietaria*), a quello in cui ancora sussiste un regime di integrazione verticale. L'indicatore assume i seguenti valori:

<sup>6</sup>. Per un approfondimento sui *capacity remuneration mechanisms* si vedano, tra gli altri, Carlos Batlle - Pablo Rodilla, "A critical assessment of the different approaches aimed to secure electricity generation supply", *Energy Policy*, vol. 38, n. 11, 2010, pp. 7169-7179.

# Mercato elettrico

4 nel caso non vi sia alcuna forma di separazione verticale, 3 nel caso di separazione contabile, 2 nel caso di separazione funzionale, 1 nel caso di separazione proprietaria (Fonte utilizzata: Ocse, *Indicators of Product Market Regulation 2014*).

## **Mercato retail:**

### **1. Percentuale di azionariato detenuta dal Governo (direttamente o indirettamente) nel capitale sociale del principale operatore del segmento.**

Questa variabile, espressa in forma percentuale, misura la quota di partecipazione del Governo nel capitale sociale del principale operatore nella fornitura di energia elettrica. I quindici paesi considerati sono stati ordinati in senso crescente da quello in cui nel capitale sociale del principale operatore del segmento il Governo ha una quota nulla, a quello in cui tale quota è più elevata (Fonte utilizzata: Ocse, *Indicators of Product Market Regulation 2014*).

### **2. Natura della separazione verticale dell'attività di fornitura di energia elettrica dagli altri segmenti dell'industria.**

Questo indicatore coglie il tipo di *unbundling* realizzato tra attività di fornitura di energia elettrica e gli altri segmenti del settore, in particolare quelli soggetti a regime di monopolio legale. I paesi del campione sono stati classificati in modo crescente da quello in cui il grado di separazione verticale tra attività di fornitura e altre attività dell'industria è più incisivo (i.e. realizzazione di una *separazione proprietaria*), a quello in cui ancora sussiste un regime di integrazione verticale. L'indicatore assume i seguenti valori: 4 nel caso non vi sia alcuna forma di separazione verticale, 3 nel caso di separazione contabile, 2 nel caso di separazione funzionale, 1 nel caso di separazione proprietaria (Fonte utilizzata: Ocse, *Indicators of Product Market Regulation 2014*).

### **3. Quota di mercato detenuta dal principale operatore nell'attività di fornitura di energia elettrica.**

Questa variabile, espressa in forma percentuale, misura la quota di mercato detenuta dal principale operatore nell'attività di fornitura di energia elettrica. I paesi del campione sono stati classificati in ordine crescente con riferimento all'entità della quota di mercato detenuta dal principale operatore. Maggiore è tale quota e minore è la probabilità che si sia realizzata una adeguata apertura alla concorrenza dell'attività di fornitura di energia elettrica e maggiore la probabilità di una significativa concentrazione di questo mercato. L'indicatore assume i seguenti valori: 3 se la quota di mercato è maggiore del 90%, 2 se la quota di mercato è compresa tra il 50% e il 90%, 1 se la quota di mercato è inferiore al 50% (Fonte utilizzata: Ocse, *Indicators of Product Market Regulation 2014*).

### **4. Tasso di switching dei consumatori domestici.**

Il tasso di *switching* misura la percentuale di consumatori domestici che hanno cambiato fornitore in un determinato anno. A parità di altre condizioni, tassi di *switching* più elevati sono associati a una più consapevole azione dei consumatori sul mercato e a un maggior livello di concorrenza tra gli operatori del mercato. I paesi sono stati classificati, pertanto, da quello con il maggior a quello con il minor grado di *switching* (Fonte utilizzata: Acer, *Market Monitoring Report 2013*, <http://goo.gl/JaCZOG>).

### **5. Esistenza di una regolazione di prezzo per i consumatori domestici.**

Questo indicatore verifica l'esistenza di forme di regolazione sul prezzo finale dell'energia elettrica. In particolare, l'indicatore assume valore 1 qualora in un paese i consumatori possono essere assoggettati a forme di "tutela" tali per cui non approvvigionandosi direttamente sul mercato – ma tramite organismi che agiscono per loro conto sul mercato all'ingrosso dell'energia elettrica – la componente della tariffa relativa al consumo di energia elettrica viene decisa e aggiornata periodicamente, al pari delle altre componenti, dall'Autorità nazionale di regolazione del settore. L'indicatore assume valore 0 qualora un paese non preveda più forme di

# Indice delle liberalizzazioni 2014

regolazione del prezzo finale dell'energia elettrica e tale prezzo è pertanto deciso attraverso logiche di mercato e non attraverso aggiornamenti periodici del Regolatore. Prevedere forme di tutela per i consumatori, fatti salvi quelli che versano in condizioni di disagio economico, è infatti contrario alla direttiva europea che stabilisce la piena apertura alla concorrenza dei mercati *retail* per i consumatori domestici a partire dal 2007 e alla realizzazione, quindi, di un mercato interno in cui i consumatori beneficiano significativamente degli effetti di una piena concorrenza (Fonte utilizzata: Acer, *Market Monitoring Report 2013*).

## 3. L'indice di liberalizzazione del mercato elettrico: focus sull'Italia

Con un punteggio pari all'81%, l'Italia si classifica al settimo posto del *ranking* che misura il grado di liberalizzazione del mercato elettrico, dietro a Regno Unito, Portogallo, Spagna, Belgio e Germania (si veda la Figura in testa al capitolo). Occorre ricordare che l'indice complessivo di liberalizzazione è tale per cui al paese maggiormente liberalizzato corrisponde un valore pari al 100%, mentre il punteggio assegnato agli altri paesi indica la distanza misurata secondo gli indicatori prescelti.

Tabella 1. Indice di liberalizzazione 2014					
	Generazione elettrica [1-15]	Trasmissione [1-15]	Distribuzione [1-15]	Mercato <i>retail</i> [1-15]	Indice di liberalizzazione [0-100]
Austria	6,92	7,75	8,25	8,40	74
Belgio	11,17	8,50	7,50	13,40	96
Danimarca	8,58	4,75	7,00	4,60	59
Finlandia	9,42	7,00	9,00	9,70	83
Francia	4,50	6,50	6,50	2,80	48
Germania	8,17	10,50	10,00	9,60	90
Grecia	4,25	7,75	8,25	3,30	55
Irlanda	7,67	4,75	6,00	10,10	67
Italia	8,33	9,00	9,50	7,30	81
Lussemburgo	7,00	6,00	5,50	6,20	58
Paesi Bassi	9,67	4,75	4,75	10,20	69
Portogallo	7,67	13,75	11,25	9,00	99
Regno Unito	7,42	13,25	11,25	9,00	100
Spagna	9,58	4,75	4,75	9,70	97
Svezia	9,67	11,00	10,50	10,90	68

A spiegare la *performance* dell'Italia, e più in generale a spiegare l'eterogeneità nel posizionamento dei diversi paesi, sono le dinamiche in atto nei mercati *retail* e, secondariamente, la variabilità riscontrata in alcuni indicatori relativi al grado di liberalizzazione dell'attività di generazione elettrica.

# Mercato elettrico

Se, infatti, caratteristiche simili (o non significativamente divergenti) si possono riscontrare con riferimento al tipo di *unbundling* perseguito nei segmenti della trasmissione e distribuzione o con riguardo al tipo di supporto alla generazione da fonti rinnovabili o alla concentrazione nei mercati della generazione e fornitura di energia elettrica, diverso è il discorso rispetto al tasso di *switching* dei consumatori domestici, all'esistenza di una regolazione dei prezzi *retail* e al grado di separazione verticale perseguito. È infatti su questi ultimi tre indicatori relativi al mercato *retail* che il livello di eterogeneità tra i quindici paesi del campione appare più marcato. Analoghe considerazioni valgono con riferimento all'adozione dei cosiddetti *capacity remuneration mechanisms*.

Nell'ambito di tale più marcata eterogeneità, l'Italia presenta inoltre *performance* relativamente peggiori rispetto a quelle degli altri paesi del campione. Il tasso di *switching* nel mercato *retail* italiano è tra i più bassi tra quelli dei quindici paesi considerati (6,4% verso una media dell'8,4% degli altri quattordici paesi). Inoltre, l'Italia è tra i sei paesi del campione a mantenere ancora una forma di regolazione dei prezzi al dettaglio dell'energia elettrica. A oggi, infatti, circa l'80% dei consumatori italiani viene servito secondo il cosiddetto regime di "maggior tutela". A influire, in ultimo, sulla *performance* italiana, sono il tipo di separazione perseguita in ambito *retail*, prevalentemente di tipo contabile (stando ai dati Ocse impiegati per la costruzione dell'indice di liberalizzazione), e il tipo di meccanismo a supporto della capacità di generazione prescelto sino a oggi.

Inoltre, mentre la gran parte dei quindici paesi non utilizza un meccanismo a supporto della capacità di generazione, l'Italia nel 2013 adottava un *capacity payment* come Irlanda, Portogallo, Spagna e Grecia. Gli altri due paesi ad adottare un meccanismo volto a garantire la sicurezza nella fornitura di energia elettrica sono, nel campione, Finlandia e Svezia, i quali adottano una riserva strategica che prevede forme di *tendering* per l'approvvigionamento della capacità necessaria a coprire la domanda.

Buona, invece, la *performance* dell'Italia con riguardo alla concentrazione nel mercato della generazione e *retail* (in linea con la prevalenza dei paesi del campione la quota di mercato del principale operatore del segmento è inferiore al 50%), al tipo di *unbundling* perseguito nelle attività di trasmissione e distribuzione (parimenti alla quasi totalità dei quindici paesi osservati, l'Italia adotta un *unbundling* di tipo legale) e con riguardo alla partecipazione del soggetto pubblico nei mercati della generazione elettrica e *retail* (tra i paesi che ancora prevedono forme di partecipazione pubblica nei due segmenti, l'Italia si caratterizza per una partecipazione inferiore a quella di altri paesi del campione, pari a circa il 30% nel capitale sociale del principale operatore nella generazione e fornitura di energia elettrica).

L'indice di liberalizzazione del mercato elettrico mostra pertanto un quadro coerente con le raccomandazioni della Commissione europea e dell'Agenzia per la cooperazione tra i regolatori europei: aprire pienamente alla concorrenza il mercato *retail* – rimuovendo forme di regolazione ereditate dagli assetti pre-liberalizzazione – rimane il prevalente ostacolo verso la realizzazione di un mercato interno europeo, prodotto dell'integrazione di mercati nazionali armonizzati.

Allo stesso tempo, affinché possano essere mantenuti i benefici sino a oggi conseguiti con l'apertura dei mercati, in particolare a livello *wholesale*, è importante che non vengano introdotte nuove forme di regolazione, come per esempio i cosiddetti *capacity remuneration mechanisms*, sulla cui adozione si è aperto in Europa un vivo dibattito. Analogamente, per le stesse ragioni, è importante procedere alla graduale rimozione dei sussidi per quelle tecnologie verdi che progressivamente mostrano di poter competere autonomamente sul mercato.

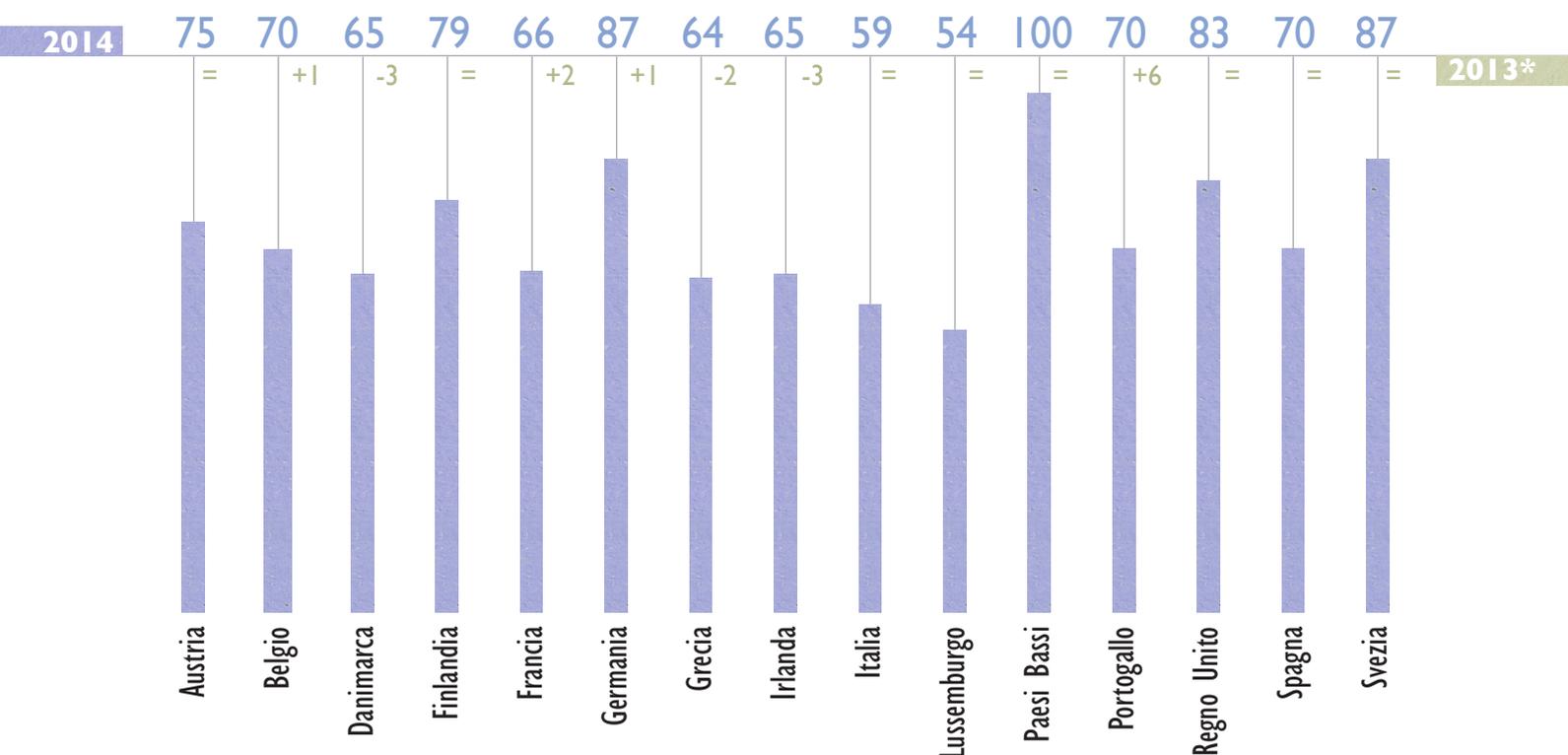
Solo attraverso la rimozione di tali barriere sarà possibile incoraggiare una partecipazione e un consumo più consapevole da parte dei consumatori per lo sviluppo di un settore sostenibile in cui questi ultimi si appropriano a pieno dei benefici derivanti dall'apertura dei diversi segmenti di mercato.

# Indice delle liberalizzazioni 2014

## Capitolo 5

### Servizi postali

di Massimiliano Trovato



\*Posizioni guadagnate (+) o perse (-) rispetto all'Indice 2013

### I. Descrizione

In tutti i paesi considerati, il settore del recapito è completamente liberalizzato, almeno sul piano formale, con la piccola ma significativa eccezione dell'Italia, che ancora riserva all'ex monopolista la consegna degli atti giudiziari e delle notificazioni relative a infrazioni del codice della strada. Tuttavia, lo studio del comparto ben evidenzia la distanza che intercorre fra liberalizzazione formale e liberalizzazione sostanziale. Nella maggior parte dei paesi considerati, infatti, la concorrenza nei servizi postali deve ancora svilupparsi oltre un livello rudimentale, a causa dell'intervento diretto dello Stato, ancora predominante, e della sopravvivenza di previsioni regolamentari che non si giustificano nell'ambito di un mercato competitivo. Pertanto, a un quadro legislativo sostanzialmente uniforme corrispondono assetti di mercato alquanto divergenti. Così come nella passata edizione dell'Indice, la graduatoria è guidata dai Paesi Bassi, seguiti da Germania, Svezia e Regno Unito. Chiudono Italia e Lussemburgo.

# Servizi postali

## 2. Metodologia

La struttura del capitolo ha subito alcune modifiche rispetto alla scorsa edizione dell'Indice. L'analisi si articola in tre indicatori composti da sottoindicatori quantitativi e qualitativi. Il primo indicatore guarda all'assetto normativo, considerando lo stato di avanzamento della liberalizzazione, l'anno del suo completamento e il grado d'indipendenza del regolatore. Il secondo indicatore si occupa delle barriere all'accesso ancora sussistenti, con riferimento al perimetro del servizio universale, alle modalità di compensazione dell'onere relativo, alla normativa sui titoli abilitativi, alla disciplina in materia di esenzioni Iva. Il terzo indicatore delinea l'assetto del mercato sulla base della quota di mercato dei nuovi entranti, della proprietà pubblica dell'*incumbent* e del peso dei servizi postali nell'ambito dei ricavi di quest'ultimo. I dati dei sottoindicatori vengono tradotti in punteggi da 0 a 10; la media non ponderata di questi punteggi determina la valutazione dell'indicatore. A propria volta, la media non ponderata degli indicatori determina un indice grezzo da cui si ottiene, ponendo a 10 il punteggio del paese migliore e ricalibrando proporzionalmente i rimanenti punteggi, l'indice di liberalizzazione dei servizi postali.

## 3. L'Italia

Anche quest'anno l'Italia si piazza al penultimo posto tra i paesi considerati. Il quadro normativo fa registrare una valutazione positiva, nonostante permanga – come già ricordato – una pur limitata area di riserva. Tutt'altro che lusinghiera l'analisi delle barriere all'accesso e dell'assetto di mercato. Sul primo profilo pesano, in particolare, le modalità di compensazione dell'onere di servizio universale, il regime dei titoli abilitativi e la disciplina in materia di esenzione Iva, recentemente oggetto di un intervento legislativo che si rifletterà sulla prossima edizione di questo lavoro. Quanto al secondo aspetto, a fronte di una non disprezzabile penetrazione degli operatori alternativi, si segnalano la perdurante integrale proprietà pubblica dell'*incumbent* – a dispetto delle intenzioni sbandierate dal governo – e il contributo assai limitato del recapito al bilancio dell'ex monopolista, spia dell'esistenza di sussidi incrociati che complicano ulteriormente lo scenario concorrenziale.

**Tabella 1. Dati normativa**

	Mercato liberalizzato	Anno liberalizzazione	Indipendenza del regolatore	Indicatore Normativa [0-10]
Austria	Sì	2011	A	8,33
Belgio	Sì	2011	M	7,33
Danimarca	Sì	2011	M	7,33
Finlandia	Sì	1994	A	9,67
Francia	Sì	2011	A	8,33
Germania	Sì	2008	M	8,00
Grecia	Sì	2013	A	8,00
Irlanda	Sì	2011	M	7,33
Italia	Sì*	2011	A	8,00
Lussemburgo	Sì	2013	M	7,00
Paesi Bassi	Sì	2009	M	7,67
Portogallo	Sì	2011	M	7,33
Regno Unito	Sì	2006	M	8,33
Spagna	Sì	2011	A	7,33
Svezia	Sì	1993	M	9,00

\*Sono ancora riservate all'*incumbent* le notificazioni di atti giudiziari

# Indice delle liberalizzazioni 2014

**Tabella 2. Dati accesso**

	Perimetro servizio universale (1)	Compensazione OSU (2)	Titoli abilitativi servizio universale (3)	Esenzione Iva (4)	Indicatore Accesso [0-10]
Austria	T	O	LP	SU	6,25
Belgio	T	F	LP	SU	5,75
Danimarca	T	F	A	SU	6,25
Finlandia	B	O	LP	B	8,25
Francia	BMD	F	LP	SU	6,00
Germania	B	O	LP	B	8,25
Grecia	BMD	F	L	SU	5,25
Irlanda	T	F	A	SU	6,25
Italia	BM	XX	L	SU	4,50
Lussemburgo	T	F	L	SU	5,00
Paesi Bassi	B	O	N	B	9,25
Portogallo	BMD	F	L	SU	5,25
Regno Unito	B	O	A	SU	7,75
Spagna	BMD	X	L	SU	4,75
Svezia	B	O	LP	N	9,00

(1) B=Servizi base; BM=Servizi base e posta massiva; BMD=Servizi base, posta massiva, direct mail; T=Tutti

(2) O=No; F=Fondo previsto ma non attivo; X=Fondo; XX=Fondo e trasferimenti pubblici

(3) N=No; A=Autorizzazione generale; LP=Licenza per i servizi postali; L=Licenza per tutti i servizi universali

(4) N=No; B=Per i servizi base; SU=Per i servizi universali

**Tabella 3. Dati mercato**

	Quota operatori alternativi (1)	Proprietà pubblica <i>incumbent</i>	Peso recapito (2)	Indicatore Mercato [0-10]
Austria	O	53%	E	5,57
Belgio	O	50%	E	5,67
Danimarca	O	100%	E	4,00
Finlandia	O	100%	L	3,33
Francia	O	100%	L	3,33
Germania	>10	21%	L	7,30
Grecia	O	100%	E	4,00
Irlanda	O	100%	E	4,00
Italia	>5	100%	LL	3,33
Lussemburgo	O	100%	LL	2,67
Paesi Bassi	>15	0%	EE	10,00
Portogallo	O	30%	E	6,33
Regno Unito	O	30%	E	6,33
Spagna	>15	100%	EE	6,67
Svezia	>10	100%	E	5,33

(1) O=Assente o trascurabile

(2) EE=Quasi esclusivo; E>66%; L<66%; LL<50%

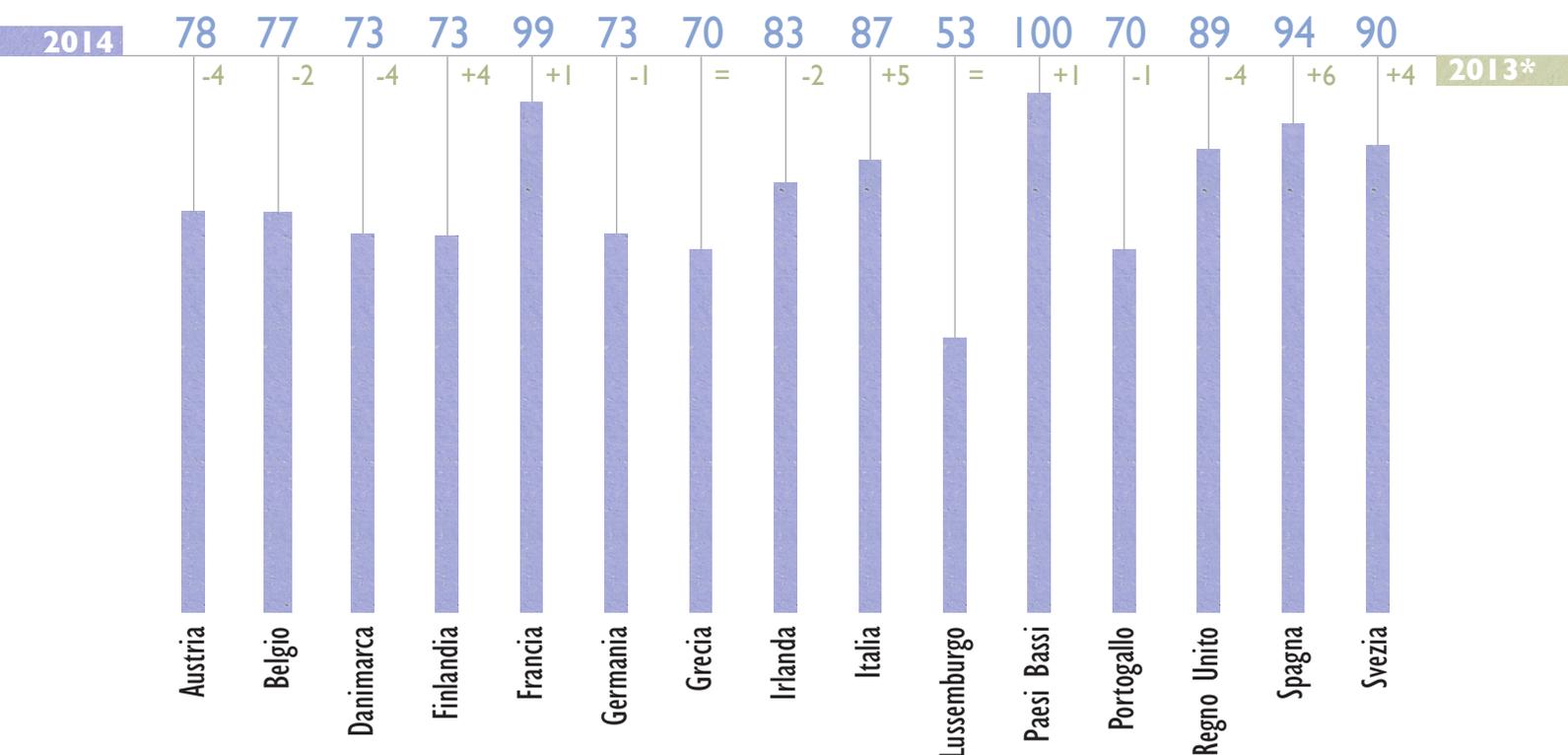
# Servizi postali

Tabella 4. Indice di liberalizzazione 2014				
	Normativa	Accesso	Mercato	Indice di liberalizzazione
Austria	8,33	6,25	5,57	75
Belgio	7,33	5,75	5,67	70
Danimarca	7,33	6,25	4,00	65
Finlandia	9,67	8,25	3,33	79
Francia	8,33	6,00	3,33	66
Germania	8,00	8,25	7,30	87
Grecia	8,00	5,25	4,00	64
Irlanda	7,33	6,25	4,00	65
Italia	8,00	4,50	3,33	59
Lussemburgo	7,00	5,00	2,67	54
Paesi Bassi	7,67	9,25	10,00	100
Portogallo	7,33	5,25	6,33	70
Regno Unito	8,33	7,75	6,33	83
Spagna	7,33	4,75	6,67	70
Svezia	9,00	9,00	5,33	87

# Indice delle liberalizzazioni 2014

## Capitolo 6 Telecomunicazioni

di Massimiliano Trovato



\*Posizioni guadagnate (+) o perse (-) rispetto all'Indice 2013

### I. Descrizione generale

Il mercato delle telecomunicazioni è caratterizzato da un quadro regolamentare per molti versi consolidato, frutto del processo di liberalizzazione condotto in sede europea; le particolarità nazionali residue sono eredità storiche o derivano da marginali divergenze nell'applicazione del quadro unitario. Occorre avvertire che proprio lo stato di avanzamento della liberalizzazione formale influisce sulla disponibilità dei dati sulla cui base quest'indice è elaborato: l'attenzione delle istituzioni europee si è spostata progressivamente dall'assetto del mercato all'attuazione di specifici obiettivi di *performance*, sintetizzati dall'Agenda digitale. La difficoltà di reperimento dei dati spiega, almeno in parte, talune difformità tra l'attuale e la precedente edizione del presente lavoro.

La graduatoria finale è guidata dai Paesi Bassi, che spiccano per l'elevato livello di competizione infrastrutturale (al pari della Svezia), seguiti dalla Francia, col mercato più competitivo, e dalla Spagna, che esibisce il miglior risultato nell'indicatore relativo allo *switching*.

# Telecomunicazioni

## 2. Metodologia

La nostra analisi del grado di liberalizzazione del settore delle telecomunicazioni ricorre all'individuazione di tre indicatori, che contribuiscono in egual misura alla definizione dell'indice, ulteriormente articolati in sottoindicatori, anch'essi ponderati uniformemente.

Il primo indicatore s'interessa alla concorrenzialità del mercato. I dati in nostro possesso non consentono di risalire a indici di concentrazione completi; abbiamo, pertanto, utilizzato tre variabili *proxy*: la quota di mercato complessiva degli operatori nuovi entranti nella telefonia fissa (in termini di minuti di chiamata) e nella banda larga fissa (in termini di linee); per il mobile, ci siamo serviti di un sottoindicatore composito che considera la quota di mercato del principale operatore e quella dei due principali operatori (in termini di sim attive).

Il secondo indicatore si concentra sulla struttura del mercato nell'ottica di valorizzare la concorrenza tra infrastrutture e ponderare le differenze tra i vari modelli di concorrenza. Nel caso del fisso, abbiamo utilizzato la seguente scala: un punto per la mera rivendita; due punti per il *Bitstream*; tre per lo *Shared Access*; quattro per il *Full Unbundling*; e cinque per l'utilizzo di una propria rete d'accesso (indipendentemente dalla tecnologia utilizzata). Per il mobile, abbiamo applicato una piccola innovazione rispetto alla scorsa edizione di questo lavoro. Non risultano più accessibili le quote di mercato complessive degli operatori mobili virtuali, che utilizzavamo per ponderare il sottoindicatore relativo al loro numero. Pertanto, la nuova scala di ponderazione è la seguente: un punto agli operatori virtuali; otto punti agli operatori infrastrutturati; dieci punti agli operatori infrastrutturati che già hanno lanciato le proprie reti LTE – sulla base del presupposto che lo sviluppo di una nuova infrastruttura abbia, di per sé, un impatto non trascurabile sullo scenario concorrenziale.

Il terzo indicatore guarda alla mobilità dei clienti, attraverso il prisma dei dati (pur estremamente lacunosi) sulla portabilità delle numerazioni fisse e mobili: in particolare, abbiamo considerato la quota di numeri trasferiti nel corso dell'anno, nonché le medie tra i tempi di attesa previsti dalla normativa e quelli complessivi.

I dati utilizzati in questo capitolo provengono dalla *Digital Agenda Scoreboard* della Commissione europea e sono riferiti al 2013. Per ciascun sottoindicatore è stato assegnato un punteggio su una scala da 0 a 10, dove una valutazione più elevata corrisponde a un maggior grado di concorrenza infrastrutturale. Ove la mancanza di dati abbia reso impossibile la quantificazione di un determinato indicatore o sottoindicatore abbiamo assegnato un risultato pari a 5.

## 3. L'Italia

L'Italia si colloca al sesto posto con un risultato dell'87%. Il comparto del fisso non brilla, per la relativa monotonia del panorama infrastrutturale. Viceversa, risultati molto positivi si registrano nel mercato mobile, in particolare con riguardo al livello di concentrazione. Un contrasto significativo si evidenzia a proposito della portabilità delle numerazioni: al miglior risultato del lotto nel mobile, si contrappone il peggiore in assoluto nel fisso.

# Indice delle liberalizzazioni 2014

Tabella 1. Indicatore Mercato					
	NE banda larga (linee)	NE fisso (minuti)	MS mobile (linee)		Indicatore Mercato [0-10]
			Primo operatore	Secondo operatore	
Austria	43%	46%	43%	31%	5,36
Belgio	56%	40%			4,87
Danimarca	40%	29%	42%	25%	4,82
Finlandia			39%	34%	5,77
Francia	60%	56%	34%	28%	6,55
Germania	56%	48%			5,14
Grecia	56%	48%			5,13
Irlanda	60%	49%	38%	27%	6,22
Italia	50%	50%	32%	30%	6,03
Lussemburgo	29%		52%	34%	4,68
Paesi Bassi	58%	50%			5,28
Portogallo	49%	46%	46%	37%	5,34
Regno Unito	68%	61%			5,96
Spagna	52%	49%	36%	25%	6,08
Svezia	62%	46%	39%	29%	6,13

# Telecomunicazioni

Tabella 2. Indicatore Infrastrutture									
	Fisso					Mobile			Indicatore Infrastrutture [0-10]
	Rete propria	ULL	SA	Bitstream	Rivendita	Operatori infrastrutturati	Operatori infrastrutturati non LTE	Operatori virtuali	
Austria	32,9%	7,8%	0%	2,1%	0,1%	3	0	16	6,38
Belgio	49,9%	1,0%	0,3%	2,0%	2,8%	3	0	2	6,61
Danimarca	27,5%	5,7%	1,1%	3,9%	1,7%	4	1	2	6,14
Finlandia						3	1	17	5,85
Francia	8,0%	42,7%	3,6%	5,7%	0%	4	0	37	8,85
Germania	17,4%	31,6%	0%	3,1%	3,9%	3	1	3	6,49
Grecia	0%	54,8%	0,6%	1,1%	0%	2	1	0	5,69
Irlanda	35,0%	1,2%	5,0%	18,7%	0%	1	3	5	6,53
Italia	4,0%	32,2%	0,5%	13,3%	0%	4	0	16	6,57
Lussemburgo	10,6%	11,8%	0%	0%	6,6%	3	0	2	3,86
Paesi Bassi	45,4%	8,2%	1,0%	3,3%	0,1%	3	0	52	9,81
Portogallo	42,8%	5,2%	0%	1,1%	0%	3	0	4	6,30
Regno Unito	20,8%	33,4%	9,5%	0%	4,3%	3	1	13	7,93
Spagna	18,7%	26,0%	1,7%	5,7%	0%	3	1	21	7,41
Svezia	45,5%	7,9%	5,9%	0,5%	2,1%	3	2	34	9,88

# Indice delle liberalizzazioni 2014

**Tabella 3. Indicatore Switching**

	Fisso			Mobile			Indicatore Switching [0-10]
	Numeri portati	Attesa (normativa)	Attesa (effettiva)	Numeri portati	Attesa (normativa)	Attesa (effettiva)	
Austria							5,00
Belgio	2,03%	1		8,75%	1		5,17
Danimarca	7,17%			6,22%			4,71
Finlandia	5,90%	5	5	5,30%	5	5	4,15
Francia		1	3	7,06%	1	3	5,83
Germania		1	5	1%	1	3	4,03
Grecia	8,89%	8	10	3,53%	1	3	4,25
Irlanda	3,40%	0,33	0,33	6,70%	1	0	5,07
Italia	4,61%	8	9	13,53%	1	1	6,18
Lussemburgo	1,20%			3,28%	1	1	2,95
Paesi Bassi	15,50%	3		3,90%	5		6,33
Portogallo	3,20%	1		1,30%	1		3,38
Regno Unito		1	11		1	1	5,38
Spagna	7,70%	1	1	9,80%	1	1	6,83
Svezia	4%	3		2,60%	3		3,44

**Tabella 4. Indice di liberalizzazione 2014**

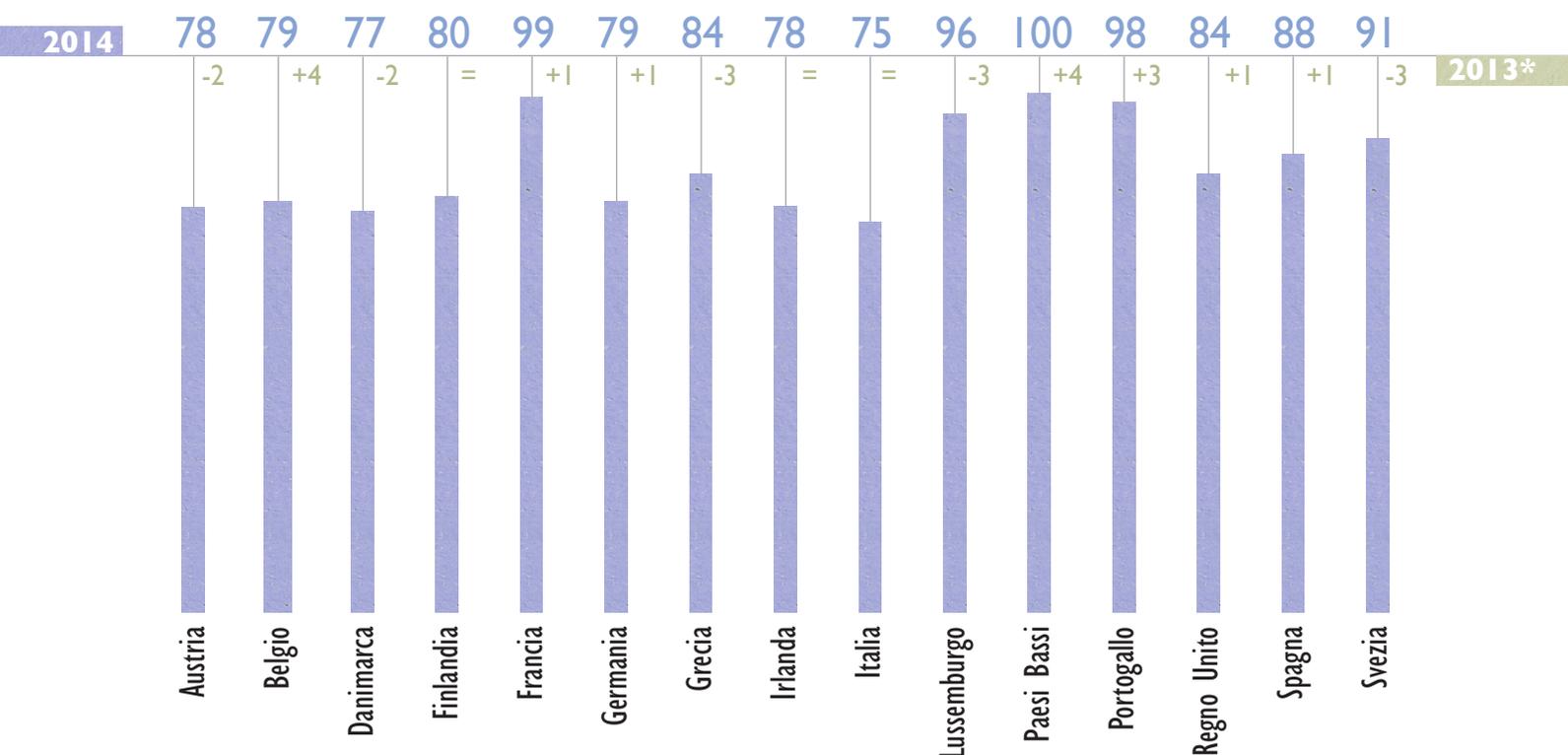
	Indice Mercato [0-10]	Indice Infrastrutture [0-10]	Indice Switching [0-10]	Indice liberalizzazione [0-100]
Austria	5,36	6,38	5,00	78
Belgio	4,87	6,61	5,17	77
Danimarca	4,82	6,14	4,71	73
Finlandia	5,77	5,85	4,15	73
Francia	6,55	8,85	5,83	99
Germania	5,14	6,49	4,03	73
Grecia	5,13	5,69	4,25	70
Irlanda	6,22	6,53	5,07	83
Italia	6,03	6,57	6,18	87
Lussemburgo	4,68	3,86	2,95	53
Paesi Bassi	5,28	9,81	6,33	100
Portogallo	5,34	6,30	3,38	70
Regno Unito	5,96	7,93	5,38	89
Spagna	6,08	7,41	6,83	94
Svezia	6,13	9,88	3,44	90



# Indice delle liberalizzazioni 2014

## Capitolo 7 Televisione

di Massimiliano Trovato\*



\*Posizioni guadagnate (+) o perse (-) rispetto all'Indice 2013

### I. Descrizione generale

Il mercato dei servizi televisivi (e, ormai, audiovisivi) è oggetto di una dettagliata normativa comunitaria, che tende, però, a disciplinare l'ambito di attività degli operatori con previsioni specifiche sui contenuti trasmissibili, piuttosto che a regolare l'assetto del mercato nei rispettivi paesi. Pertanto, permangono tra i diversi Stati membri rilevanti differenze in merito all'affollamento del settore, alla centralità e alle modalità di finanziamento dell'operatore pubblico, alla diffusione relativa delle diverse piattaforme trasmissive.

Rispetto allo scorso anno, si assiste a un appiattimento nel segmento più alto della graduatoria, con i Paesi Bassi che guidano la classifica a un'incollatura da Francia e Portogallo, grazie a una buona *performance* in tutti gli indicatori. Il Lussemburgo, quarto paese in classifica, è favorito dalla sostanziale assenza di un operatore pubblico – eccezion fatta per il canale tematico del parlamento, Chamber TV. Portogallo e Francia denotano un mercato delle piattaforme assai sviluppato.

\*L'autore desidera ringraziare la dottoressa Annalisa Manfredi e il dottor Edoardo Garibaldi per il prezioso aiuto nel reperimento e nella compilazione dei dati.

# Televisione

## 2. Metodologia

La struttura del capitolo è rimasta pressoché invariata. L'analisi del livello di liberalizzazione del mercato televisivo si articola in tre indicatori, che contribuiscono in egual misura alla determinazione dell'indice finale; ciascun indicatore è costituito da una serie di sottoindicatori, anch'essi ponderati paritariamente.

Il primo indicatore misura il peso dell'operatore pubblico attraverso tre elementi: l'esistenza e l'entità di un canone annuo, che sottrae risorse al settore nel suo complesso; l'incidenza dei ricavi commerciali sul totale dei ricavi dell'operatore pubblico, che denota un fenomeno di spiazzamento a danno dell'offerta privata; la quota dell'operatore pubblico nell'ascolto.

Il secondo indicatore guarda alla presenza di diverse piattaforme, che possono favorire l'emergere di uno scenario concorrenziale: in particolare, ci occupiamo della concentrazione delle modalità d'accesso e della penetrazione della televisione a pagamento.

Il terzo indicatore si concentra sulla concorrenza tra gli operatori, analizzando in primo luogo il grado di concentrazione della raccolta pubblicitaria e dell'ascolto. Inoltre, consideriamo il numero di operatori attivi: per ridurre le distorsioni indotte dalla diversa popolosità dei paesi analizzati, ci serviamo di un indicatore composito, corretto per metà dal rapporto tra emittenti attive e utenze televisive. Infine, diamo conto anche del numero degli operatori stranieri che trasmettono in ciascun paese.

Per ciascun sottoindicatore, si è attribuito un punteggio su una scala da 0 a 10, dove valori più elevati corrispondono a un maggior grado di liberalizzazione, in funzione della distanza di ciascuna variabile dall'"ottimo teorico". Per ricavare l'indice di liberalizzazione complessivo, si è effettuata la media tra i punteggi dei singoli indicatori e il risultato è stato riscalo in maniera tale che il paese più avanzato ricevesse un punteggio pieno pari al 100%. Inoltre, laddove si siano riscontrati dati mancanti, essi sono stati gestiti con l'attribuzione di un valore pari a 5 su una scala da 0 a 10.

I dati utilizzati in questo capitolo provengono dalle ultime edizioni dei rapporti pubblicati dallo European Audiovisual Observatory (*Yearbook 2013*) e da IP Network (*International Key Facts: Television 2013*) e si riferiscono al 2012, con l'eccezione dei dati relativi al numero degli operatori attivi, che sono aggiornati al 2013. Neppure quest'anno è stato possibile ricostruire, stante la carenza di dati comparabili, i ricavi complessivi degli operatori considerati, che avrebbero dato un quadro più esaustivo del settore e forse modificato alcune delle conclusioni dell'indagine.

## 3. L'Italia

Pure quest'anno il nostro paese si posiziona in fondo alla classifica, con un certo distacco da tutti gli altri paesi considerati, sebbene la valutazione non sia bassissima (75%).

Le criticità del mercato televisivo italiano rimangono piuttosto evidenti. Il mercato delle piattaforme rimane piuttosto asfittico, con il predominio del digitale terrestre, una nicchia rilevante ma stabile presidiata dal satellite, e la storica mancanza del cavo coassiale. L'operatore pubblico mantiene la propria centralità nel sistema, a dispetto delle accese discussioni orientate a ridefinirne il ruolo; in particolare, preoccupa la quota di ricavi commerciali cui esso attinge, con un effetto di spiazzamento rispetto all'investimento degli operatori privati. Il mercato appare piuttosto concentrato, specialmente per quanto attiene alla raccolta pubblicitaria – il computo dei ricavi complessivi potrebbe in parte mutare la prospettiva. Tra le rare note positive, il dato relativo all'affollamento, con oltre 1.200 operatori attivi.

# Indice delle liberalizzazioni 2014

**Tabella 1. Indicatore PBS**

	Canone	Ricavi commerciali / ricavi PBS	Quota audience PBS	Indicatore PBS [0-10]
Austria	€ 278	40,50%	34,00%	4,58
Belgio	€ 100	18,60%	41,90%	6,93
Danimarca	€ 315	36,70%	64,30%	3,30
Finlandia	€ 262*	3,70%	42,00%	5,71
Francia	€ 125	13,30%	30,20%	7,23
Germania	€ 216	12,70%	42,90%	5,87
Grecia	€ 0	4%	14,90%	9,37
Irlanda	€ 160	39%	29,80%	6,01
Italia	€ 112	35,30%	39,90%	6,31
Lussemburgo	€ 0	0%	3,00%*	9,90
Paesi Bassi	€ 0	28,20%	34,60%	7,91
Portogallo	€ 0	18,60%	18,80%	8,75
Regno Unito	€ 178	33%	37,30%	5,77
Spagna	€ 0	8,60%	18,90%	9,08
Svezia	€ 243	3%	36,50%	6,11

\* Stima

**Tabella 2. Indicatore Piattaforme**

	HHI Piattaforme	Penetrazione Pay-Tv	Indicatore Piattaforme [0-10]
Austria	4.146	44,30%	5,14
Belgio	5.181	n.d.	4,91
Danimarca	4.103	95%	7,70
Finlandia	4.306	81,60%	6,93
Francia	3.093	76,90%	7,30
Germania	3.999	26,90%	4,35
Grecia	4.071	12,30%	3,58
Irlanda	4.383	73,30%	6,47
Italia	5.753	35,50%	3,90
Lussemburgo	4.480	79,50%	6,74
Paesi Bassi	4.937	98,80%	7,47
Portogallo	2.742	78%	7,53
Regno Unito	3.663	53,60%	5,85
Spagna	5.584	25,90%	3,50
Svezia	3.227	86,30%	7,70

# Televisione

**Tabella 3. Indicatore Mercato**

	HHI Raccolta pubblicitaria	HHI Audience	Operatori	Operatori stranieri	Abitazioni servite	Indicatore Mercato [0-10]
Austria	2.620	1.864	325	108	3.551.814	6,92
Belgio	2.350	3.363	123	n.d.	5.143.406	5,03
Danimarca	3.609	2.261	276	69	2.494.000	5,59
Finlandia	n.d.	2.727	106	54	2.282.000	4,49
Francia	2.493	1.984	862	60	26.575.000	6,71
Germania	3.609	2.035	677	82	39.064.985	6,62
Grecia	2.537	1.227	194	25	3.294.000	4,28
Irlanda	3.871	1.142	28	21	1.597.000	5,87
Italia	4.512	2.716	1.218	28	24.524.694	3,83
Lussemburgo	n.d.	n.d.	48	n.d.	199.229	5,91
Paesi Bassi	3.267	2.006	488	61	7.382.000	4,74
Portogallo	n.d.	1.643	93	n.d.	3.849.323	6,43
Regno Unito	3.258	2.220	1.500	13	26.203.000	4,96
Spagna	2.762	1.570	780	42	16.944.000	6,19
Svezia	3.402	2.464	319	72	4.838.000	5,73

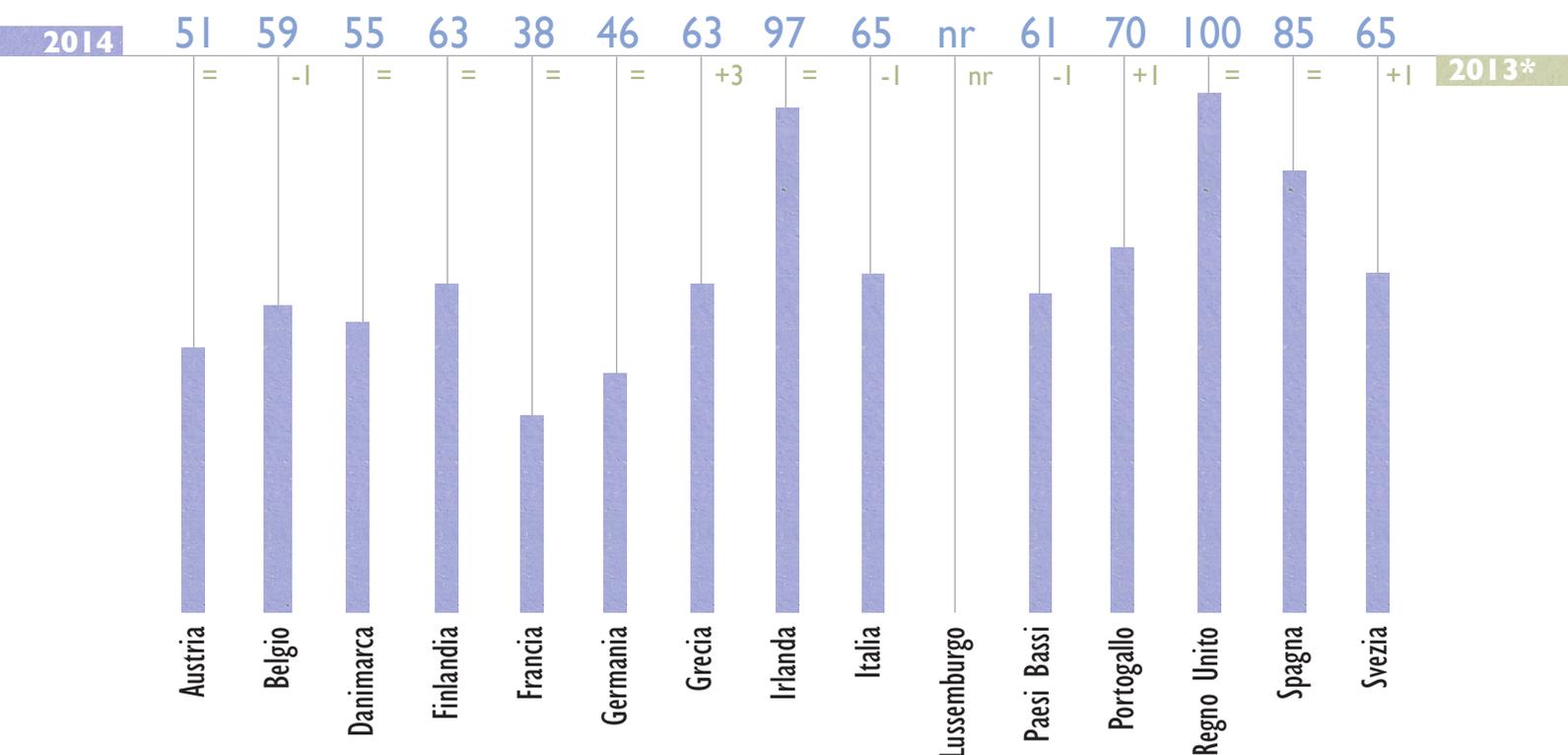
**Tabella 4. Indice di liberalizzazione 2014**

	Indice PBS [0-10]	Indice Piattaforme [0-10]	Indice Mercato [0-10]	Indice di liberalizzazione [0-100]
Austria	4,58	5,14	6,92	78
Belgio	6,93	4,91	5,03	79
Danimarca	3,30	7,70	5,59	77
Finlandia	5,71	6,93	4,49	80
Francia	7,23	7,30	6,71	99
Germania	5,87	4,35	6,62	79
Grecia	9,37	3,58	4,96	84
Irlanda	6,01	6,47	4,28	78
Italia	6,31	3,90	5,87	75
Lussemburgo	9,90	6,74	3,83	96
Paesi Bassi	7,91	7,47	5,91	100
Portogallo	8,75	7,53	4,74	98
Regno Unito	5,77	5,85	6,43	84
Spagna	9,08	3,50	6,19	88
Svezia	6,11	7,70	5,73	91

# Indice delle liberalizzazioni 2014

## Capitolo 8 Trasporto aereo

di Andrea Giuricin



\*Posizioni guadagnate (+) o perse (-) rispetto all'Indice 2013

### I. Descrizione generale

Il settore aereo in Italia è stato caratterizzato nel corso del 2013 dalla crisi di Alitalia, che lo scorso settembre ha rischiato di portare i libri in tribunale. A tale crisi il governo italiano ha risposto con un forte attivismo, che si è concluso con la stipula dell'accordo con Etihad. Questa compagnia ha così in parte risolto i problemi legati alla sopravvivenza di Alitalia e al pesante interventismo pubblico che ha caratterizzato il rapporto fra lo Stato e la compagnia di bandiera italiana. Tuttavia va detto che, ancora una volta, la sorte della società è stata decisa dalla politica e non dal mercato. Poste Italiane, gruppo integralmente posseduto dal Tesoro, ha acquisito una quota del 20% del capitale sociale di Alitalia. Tale apporto di capitali, pari a 75 milioni di euro, è stato di fatto bruciato dalle perdite operative della compagnia nel corso del 2014.

A livello europeo prosegue la crescita delle compagnie *low cost*, mentre molti operatori tradizionali continuano a soffrirne la concorrenza. Nonostante il trasporto aereo sia uno dei settori più liberalizzati, persistono in diversi paesi problemi di regolazione eccessiva e di barriere all'entrata. È questo il caso della Francia, che ostacola in modo ingiustificato le *low cost*, mentre la Germania protegge in alcuni aeroporti la posizione dominante dell'*incumbent* storico.

# Trasporto aereo

## 2. Metodologia

L'indice di liberalizzazione settoriale si compone di due macro-indici.

Il primo è relativo alla regolazione, all'indipendenza del regolatore e alle barriere esistenti nel settore aereo. Vengono considerate quattro variabili, per le quali ogni singolo paese ottiene un punteggio da 0 a 10, in funzione del grado di apertura. Ciascuna di esse pesa per un quarto del totale dell'indice denominato RBI. Tali variabili sono: i) l'indipendenza del regolatore; ii) le barriere all'entrata, in particolar modo quelle legislative, che tendono a non dare condizioni uguali a tutti gli operatori; iii) le barriere aeroportuali, che possono limitare l'effettivo accesso a un determinato mercato; iv) l'interventismo dello Stato nel settore aeronautico negli ultimi cinque anni.

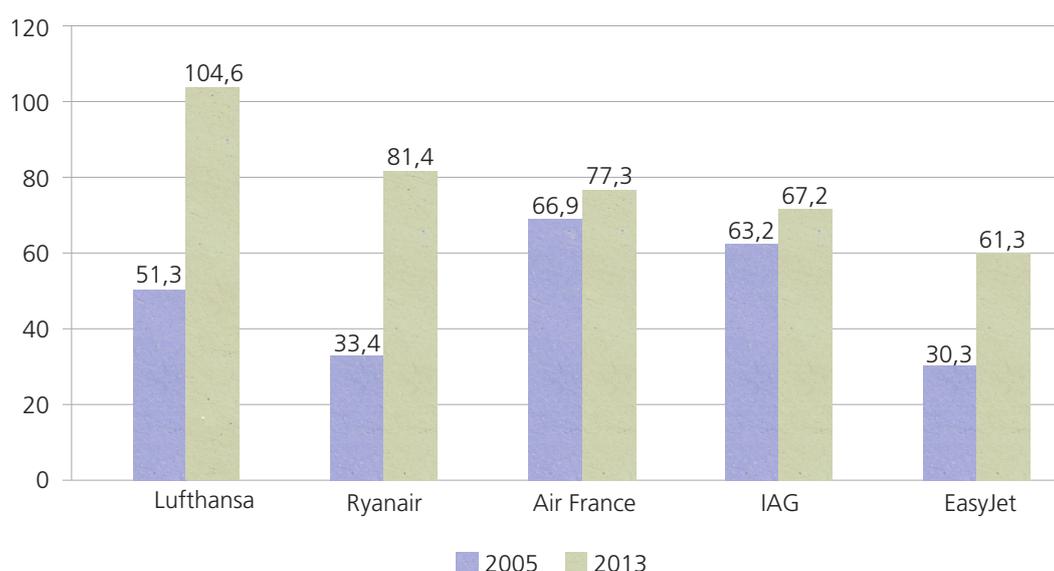
Il secondo macro-indice è relativo al mercato, e considera: i) la crescita del mercato; ii) la quota dei nuovi operatori; iii) la concentrazione del mercato. Naturalmente tali dati vanno interpretati *cum grano salis*: un'impresa che veda crescere la propria quota di mercato grazie alla qualità del servizio o alla competitività dei prezzi si trova in una condizione ben diversa da una che eserciti un potere di mercato garantito dalla politica.

Nel complesso la parte di mercato pesa per tre quinti dell'indice settoriale, quella relativa alla regolazione per due quinti.

## 3. La situazione in Europa

In Europa gli operatori più grandi sono ormai cinque. Il primo è il gruppo Lufthansa, che porta oltre 104 milioni di passeggeri all'anno sui propri aerei. La *low cost* Ryanair ha visto crescere ancora il numero di passeggeri trasportati, superando gli 81 milioni di viaggiatori annui, mentre AirFrance-KLM, alle prese con una ristrutturazione interna, continua a soffrire. In Spagna si denota una maggiore concentrazione del mercato, dovuta all'acquisto di Vueling da parte del gruppo IAG (Iberia-British Airways).

**Figura 1. Compagnie aeree europee (mln di passeggeri)**



Fonte: Elaborazione IBL su dati delle compagnie aeree

# Indice delle liberalizzazioni 2013

L'Irlanda e il Regno Unito rimangono i due paesi con la maggiore apertura del mercato in termini di regolazione, barriere all'entrata e interventismo pubblico. Portogallo e Grecia fanno invece registrare un grande miglioramento rispetto al passato. In particolare in Portogallo sono stati privatizzati gli aeroporti, mentre in Grecia sono state abbassate le barriere che impedivano alle compagnie *low cost* di operare.

**Tabella 1. Indipendenza regolazione, barriere all'entrata e interventismo pubblico (RBI)**

	Indipendenza regolatore	Barriere legislative	Barriere aeroportuali	Interventi pubblici nel settore negli ultimi cinque anni	Indicatore RBI
Austria	7	4	2	5	4,5
Belgio	8	4	6	6	6
Danimarca	8	4	2	8	5,5
Finlandia	8	5	5	8	6,5
Francia	4	0	4	2	2,5
Germania	8	4	1	5	4,5
Grecia	5	6	8	3	5,5
Irlanda	10	8	10	10	9,5
Italia	6	4	2	0	3
Lussemburgo	nr	nr	nr	nr	nr
Paesi Bassi	8	6	2	8	6
Portogallo	6	6	8	6	6,5
Regno Unito	10	8	10	10	9,5
Spagna	6	8	8	8	7,5
Svezia	10	4	5	9	7

Fonte: Elaborazione IBL su dati Commissione europea

# Trasporto aereo

Germania e Francia rimangono paesi molto ostili alla concorrenza. Questo è dovuto alla difesa della compagnia *incumbent* a discapito dei consumatori. In Italia l'ennesimo intervento dello Stato tramite Poste Italiane ha fatto abbassare l'indice RBI, spingendo il nostro paese all'ultimo posto per interventismo pubblico.

Per quanto riguarda invece la concorrenza del mercato, occorre notare che la crescente forza dei vettori *low cost* in Italia ha permesso una maggiore concorrenza, tanto che il nostro paese si trova ormai al terzo posto in Europa per tale indicatore.

Tabella 2. Il mercato del trasporto aereo				
	Crescita mercato	Quota mercato nuovi operatori	Concentrazione mercato	Indicatore Mercato
Austria	9	2	4	5,0
Belgio	5	5	6	5,3
Danimarca	3	6	6	5,0
Finlandia	9	4	4	5,7
Francia	6	3	4	4,3
Germania	7	2	4	4,3
Grecia	9	6	4	6,3
Irlanda	8	10	9	9,0
Italia	7	10	8	8,3
Lussemburgo	nr	nr	nr	nr
Paesi Bassi	8	5	4	5,7
Portogallo	8	6	6	6,7
Regno Unito	8	10	10	9,3
Spagna	8	10	7	8,3
Svezia	5	6	6	5,7

Fonte: Elaborazione IBL su dati Commissione europea

Il Regno Unito si posiziona ancora al primo posto in parte grazie alla forte crescita del mercato, ma soprattutto in virtù di una bassa concentrazione e una forte presenza di nuovi entranti che sono ormai dominanti sul mercato. Francia e Germania sono invece i paesi che vedono una situazione più negativa, che si ripercuote in prezzi dei biglietti più alti per i consumatori.

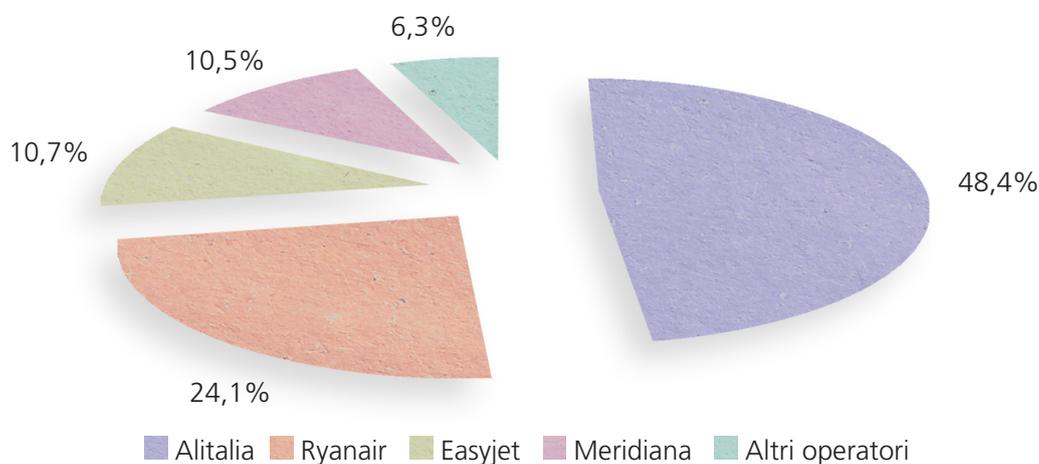
## 4. L'Italia

In Italia il mercato aereo ha registrato una leggera flessione, dovuta alla crisi economica.

Nel 2013, è invece continuata la crescita dei vettori *low cost*. Sul mercato domestico la situazione sta cambiando in positivo con il calo della quota di mercato di Alitalia, che ormai è stabilmente sotto il 50%.

# Indice delle liberalizzazioni 2013

**Figura 2. Mercato italiano domestico nel 2013 (passeggeri = 28,3 mln)**



Fonte: Elaborazione IBL da dati ENAC

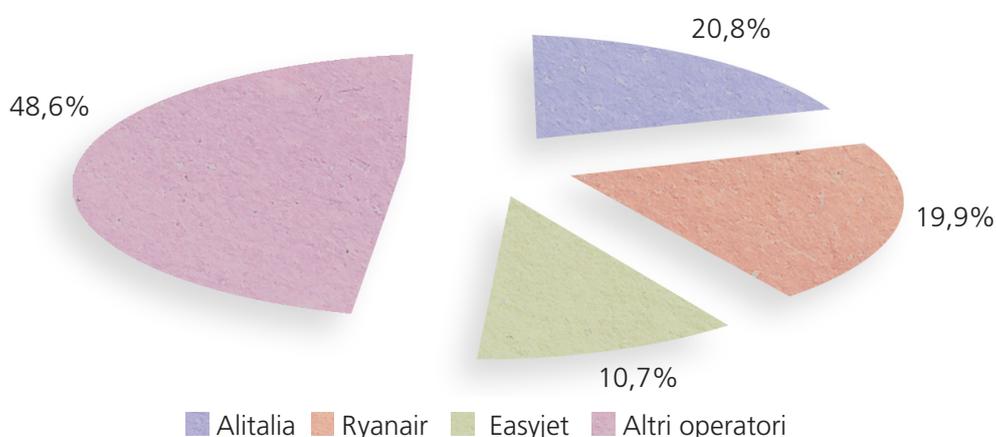
Oltretutto dall'inverno scorso le maggiori compagnie *low cost* hanno aumentato la loro presenza sul principale scalo italiano, Roma Fiumicino, migliorando la competizione sugli spostamenti interni.

Considerando invece il mercato nel suo complesso, la quota di Alitalia è ormai vicina al 20% e la concentrazione è molto bassa. I primi tre operatori hanno solamente il 51% del mercato e l'Italia ha un HHI (indice di concentrazione) ormai di poco superiore a 1.000, vale a dire una situazione estremamente competitiva.

Vi è anche da sottolineare che la creazione dell'Autorità di regolazione dei trasporti permette di evidenziare un miglioramento della situazione regolatoria, anche se gli effetti si vedranno probabilmente negli anni a venire.

L'indice è pertanto pari a 65 su 100. Rispetto all'anno scorso il principale elemento di preoccupazione deriva proprio dal crescente interventismo pubblico nel caso Alitalia.

**Figura 3. Quote di mercato in Italia nel 2013 (passeggeri = 115,6 mln)**



Fonte: Elaborazione IBL da dati ENAC

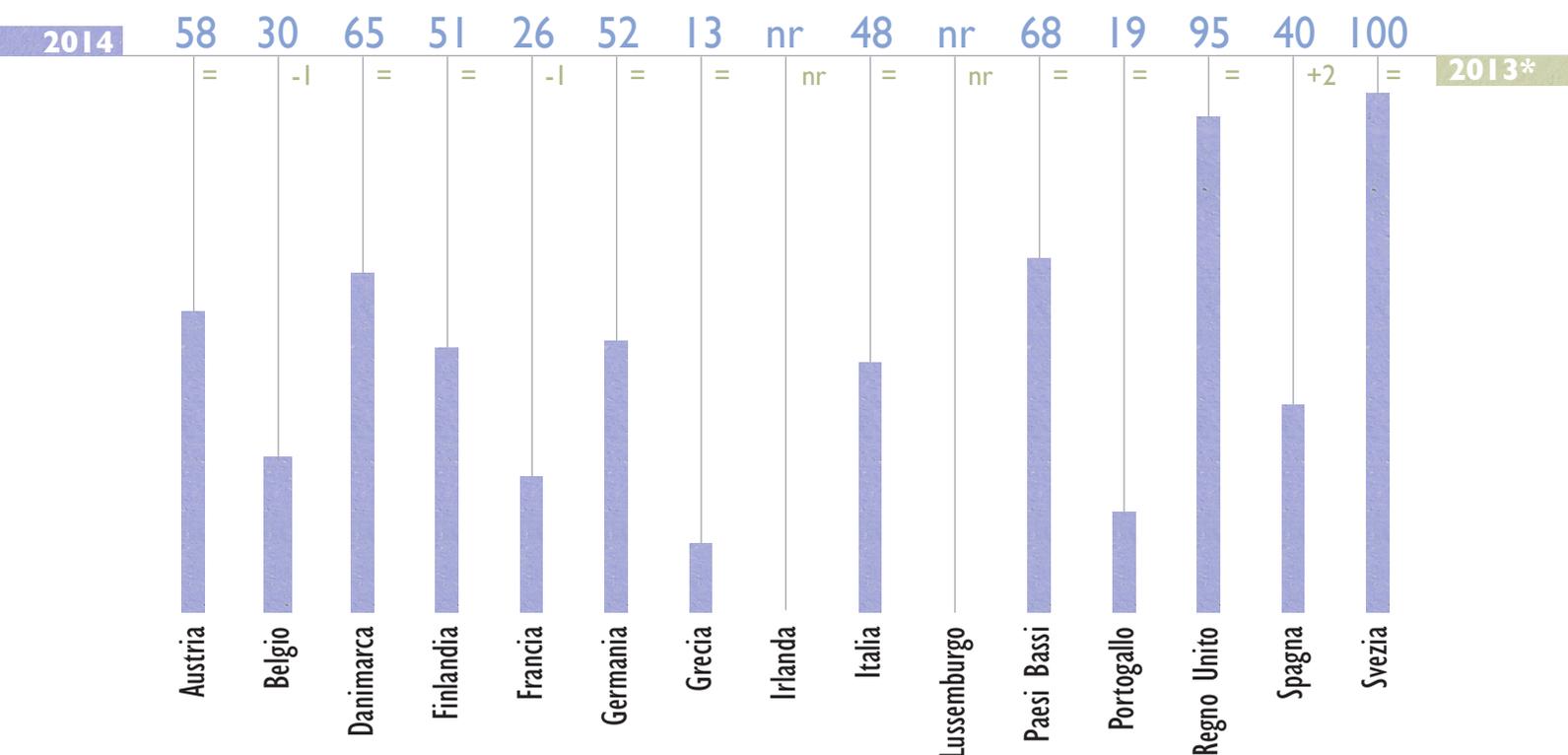
# Trasporto aereo

**Tabella 3. Indice di liberalizzazione 2014**

	Indicatore RBI [0-10]	Indicatore Mercato [0-100]	Indice di liberalizzazione [0-100]
Austria	4,5	5,0	51
Belgio	6	5,3	59
Danimarca	5,5	5,0	55
Finlandia	6,5	5,7	63
Francia	2,5	4,3	38
Germania	4,5	4,3	46
Grecia	5,5	6,3	63
Irlanda	9,5	9,0	97
Italia	3	8,3	65
Lussemburgo	nr	nr	nr
Paesi Bassi	6	5,7	61
Portogallo	6,5	6,7	70
Regno Unito	9,5	9,3	100
Spagna	7,5	8,3	85
Svezia	7	5,7	65

# Indice delle liberalizzazioni 2014

## Capitolo 9 Trasporto ferroviario di Giacomo Reali



\*Posizioni guadagnate (+) o perse (-) rispetto all'Indice 2013

### I. Descrizione generale

Dopo l'apertura del segmento alta velocità, il trasporto ferroviario in Italia ha visto un importante mutamento del proprio panorama competitivo. Nel corso del 2013, il nuovo entrante ha conquistato maggiori quote di mercato, grazie all'aumento delle corse. Tuttavia il settore ferroviario nel suo complesso è ancora scarsamente aperto alla concorrenza poiché il trasporto regionale, il più importante in termini numerici, rimane sotto lo stretto controllo dell'*incumbent*. Le gare per l'assegnazione del servizio regionale dovrebbero tuttavia diventare la "norma", ma solamente nei prossimi anni.

Ciò nonostante si è già registrato un primo caso nel 2013, quello della regione Emilia-Romagna, che ha intrapreso un processo di gara per l'assegnazione del servizio regionale. Altre regioni hanno inoltre annunciato intenzioni analoghe.

Nel settembre del 2013 è poi avvenuto l'insediamento dell'Autorità di regolazione dei trasporti, che è diventata pienamente operativa solamente all'inizio del 2014. Per vedere gli effetti di questa Autorità di regolazione saranno tuttavia necessari dei tempi non brevi. Tale soggetto è divenuto operativo oltre due anni dopo l'approvazione della legge istitutiva.

# Trasporto ferroviario

Questa innovazione è indubbiamente positiva per il mercato italiano. Al contempo si registrano però rallentamenti a livello comunitario. A fine gennaio 2013, la Commissione europea ha presentato il quarto pacchetto ferroviario, che contiene una serie di proposte volte ad aprire i mercati del trasporto su ferro. Purtroppo molti Stati membri si sono messi di traverso, frenando l'adozione di tali misure. Il Parlamento europeo, sotto la pressione degli *incumbent* nazionali, ha ulteriormente indebolito la spinta verso l'apertura dei mercati.

Questo capitolo illustra l'evoluzione del grado di liberalizzazione nel settore ferroviario negli Stati membri dell'Ue15.

## 2. Metodologia

Per costruire l'indice di liberalizzazione settoriale si sono tenute in considerazione due macro-aree: regolazione e mercato.

Il primo indicatore considera l'esistenza di un'autorità indipendente, il potere effettivo di questa autorità e, infine, la presenza o meno di un'effettiva separazione tra gestore della rete e principale operatore ferroviario. Ogni singola voce è stata pesata per un terzo del totale e l'indice complessivo della regolazione vale a sua volta un terzo dell'indice di liberalizzazione totale.

L'indice di mercato tiene invece conto della liberalizzazione del mercato regionale, dell'alta velocità e, infine, della crescita del mercato negli ultimi quindici anni. Ogni singolo indicatore è pesato un terzo del totale, mentre l'indice di mercato conta complessivamente due terzi del totale.

## 3. La situazione europea

A livello europeo si osserva un'evoluzione verso una maggiore liberalizzazione in alcuni paesi. In Austria, l'operatore privato WestBahn sta conquistando quote di mercato e ha trasportato più di 4 milioni di passeggeri nella lunga percorrenza, mentre anche in Spagna, seppur lentamente e con alcuni punti ancora non chiari, il governo Rajoy sta procedendo all'apertura del mercato alta velocità.

Un punto interessante della riforma spagnola è la creazione di un'azienda per l'affitto del materiale rotabile, che tipicamente rappresenta una delle barriere all'ingresso più elevate nel settore ferroviario. Compagnie quali Ecorail dovrebbero concorrere al processo di gara per l'assegnazione di una seconda licenza nella tratta relativa al corridoio di Levante, tra Madrid, Valencia e Albacete.

I casi di successo in Europa rimangono tuttavia quello svedese e quello britannico, che hanno visto una separazione del gestore della rete dagli operatori ferroviari. La presenza di forti regolatori indipendenti con poteri di controllo effettivi hanno aiutato questi paesi ad avere un ambiente competitivo e importanti guadagni di efficienza e riduzione dei costi.

# Indice delle liberalizzazioni 2014

Tabella 1. Indipendenza regolatore e rete				
	Regolatore indipendente	Regolatore con sufficienti poteri di controllo	Gestore della rete indipendente dall'operatore ferroviario	Indicatore Indipendenza
Austria	8	6	5	6
Belgio	2	8	2	4
Danimarca	8	8	8	8
Finlandia	8	8	8	8
Francia	6	2	2	3
Germania	8	8	4	6,5
Grecia	2	2	2	2
Irlanda				nr
Italia	9	7	4	6,5
Lussemburgo				nr
Paesi Bassi	10	9	8	9
Portogallo	3	3	3	3
Regno Unito	10	10	10	10
Spagna	6	2	7	5
Svezia	10	10	10	10

Fonte: Elaborazione IBL su dati Commissione europea

I paesi più problematici rimangono quelli continentali, particolarmente Francia e Belgio. Il governo Valls in Francia ha addirittura avviato una riforma per tornare alla creazione di un'unica società verticalmente integrata che gestisca sia la rete (RFF), che l'operatore *incumbent* (SNCF). In realtà si tratta di un cambiamento più di forma che di sostanza, in quanto già oggi SNCF è di fatto l'operatore monopolista. Quella francese rimane quindi una tra le situazioni più critiche nel continente. Vi è da dire tuttavia che in Francia, l'Autorità di regolazione dei servizi ferroviari sta assumendo sempre maggiore capacità di regolazione, pur avendo pochi poteri effettivi.

In Germania invece il mercato a lunga percorrenza rimane di fatto chiuso alla concorrenza, mentre il settore regionale è parzialmente liberalizzato. Solo alcuni *Länder* hanno aperto alla concorrenza e in tali regioni si è avuto un abbassamento dei costi per il servizio pubblico del 27-30%. Le gare non sono però state svolte in diversi importanti *Länder*: il caso tedesco presenta quindi sia luci che ombre.

# Trasporto ferroviario

**Tabella 2. Liberalizzazione e crescita mercato**

	Liberalizzazione mercato regionale	Liberalizzazione alta velocità (1)	Crescita mercato dal 1995	Indicatore Mercato
Austria	3	8	5	5,3
Belgio	0	0	7	2,3
Danimarca	8	2	6	5,3
Finlandia	2	2	6	3,3
Francia	0	0	7	2,3
Germania	7	1	5	4,3
Grecia	0	nr	2	1
Irlanda				nr
Italia	2	8	1	3,7
Lussemburgo				nr
Paesi bassi	8	0	8	5,3
Portogallo	0	0	4	1,3
Regno Unito	10	6	10	8,7
Spagna	0	4	6	3,3
Svezia	10	10	8	9,3
(1) Alta velocità di prima e seconda categoria				
Fonte: Elaborazione IBL su dati Commissione europea				

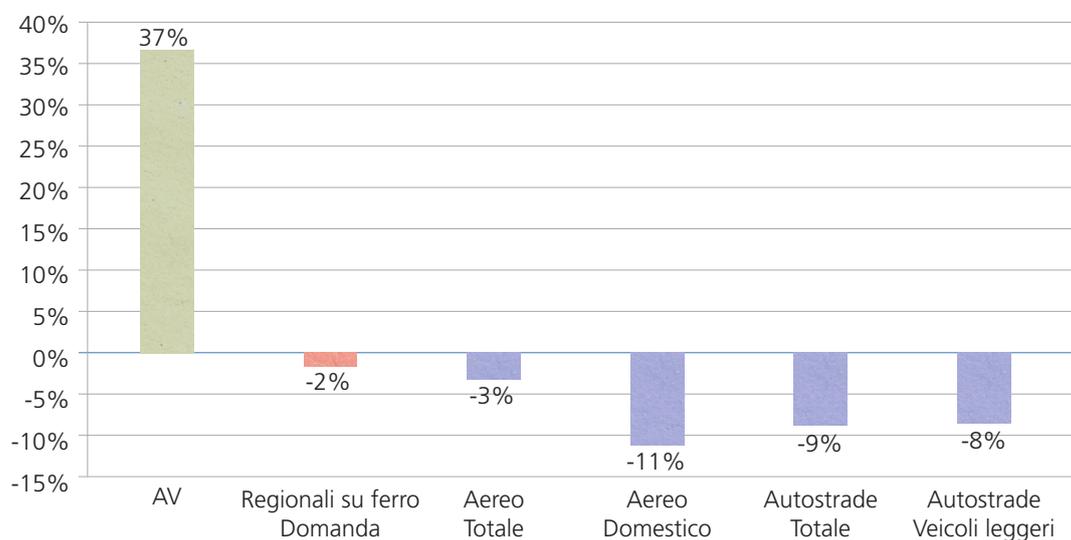
## 4. L'Italia

In Italia, al contrario, l'arrivo della competizione nell'alta velocità ha portato a un chiaro beneficio per i consumatori. L'operatore *newcomer*, nel 2013, ha trasportato 6,2 milioni di passeggeri, pari al 20% dei viaggiatori in alta velocità.

Solamente i servizi AV hanno visto un aumento della domanda nel corso del periodo 2011-2013 (il 2011 è l'ultimo anno in cui era presente un solo operatore), mentre per i servizi regionali vi è stata una caduta dei consumatori, anche a causa della mancanza di gare che potevano migliorare l'efficienza di tale segmento.

# Indice delle liberalizzazioni 2014

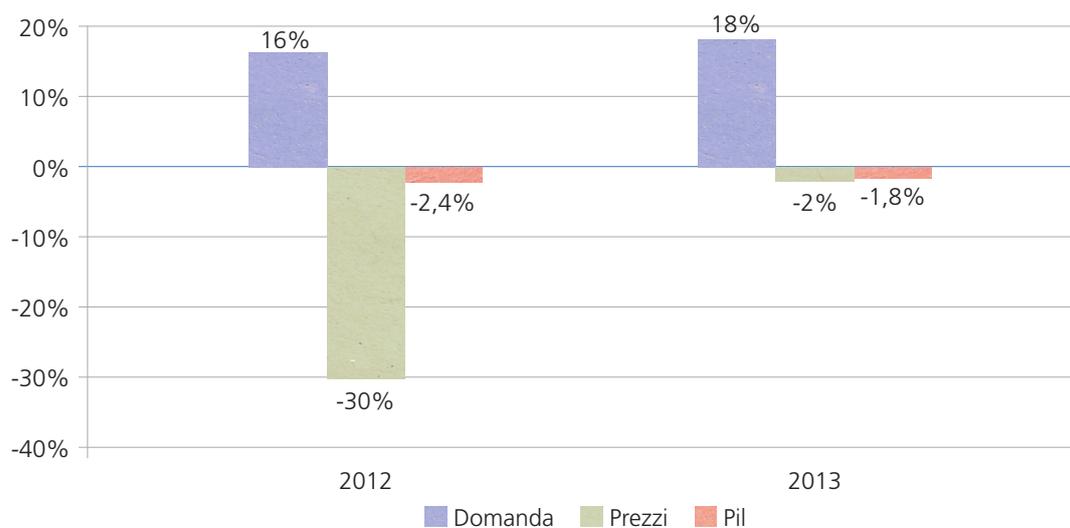
**Figura 1. Domanda tra il 2011 e il 2013 per le differenti modalità di trasporto**



Fonte: Dati bilancio operatori e stima Criet – Università Milano Bicocca

Secondo le stime prodotte dal Centro di ricerca interuniversitario in economia del territorio (Criet), la competizione ha arrecato benefici per i consumatori, con una riduzione dei prezzi e un aumento importante della domanda. Tutto questo in un panorama economico segnato dalla recessione.

**Figura 2. Competizione AV in Italia**



Fonte: Elaborazione dati operatori Criet – Università Milano Bicocca

# Trasporto ferroviario

Inoltre la creazione dell'Autorità di regolazione dei trasporti ha permesso un miglioramento dell'indice di liberalizzazione del settore.

Il risultato complessivo, pari a 48 su 100, è dovuto alla chiusura del mercato regionale e alla operatività ancora limitata dell'Autorità di regolazione dei trasporti.

Riassumendo, il paese ottiene un risultato sufficiente dal punto di vista dell'assetto regolatorio, ma appare ancora molto indietro per quanto riguarda lo sviluppo del mercato. Per giunta, anche nello stesso segmento AV – grazie al quale l'apertura del mercato italiano appare migliorare – permangono significative barriere all'ingresso, in buona parte riconducibili all'integrazione verticale dell'*incumbent*.

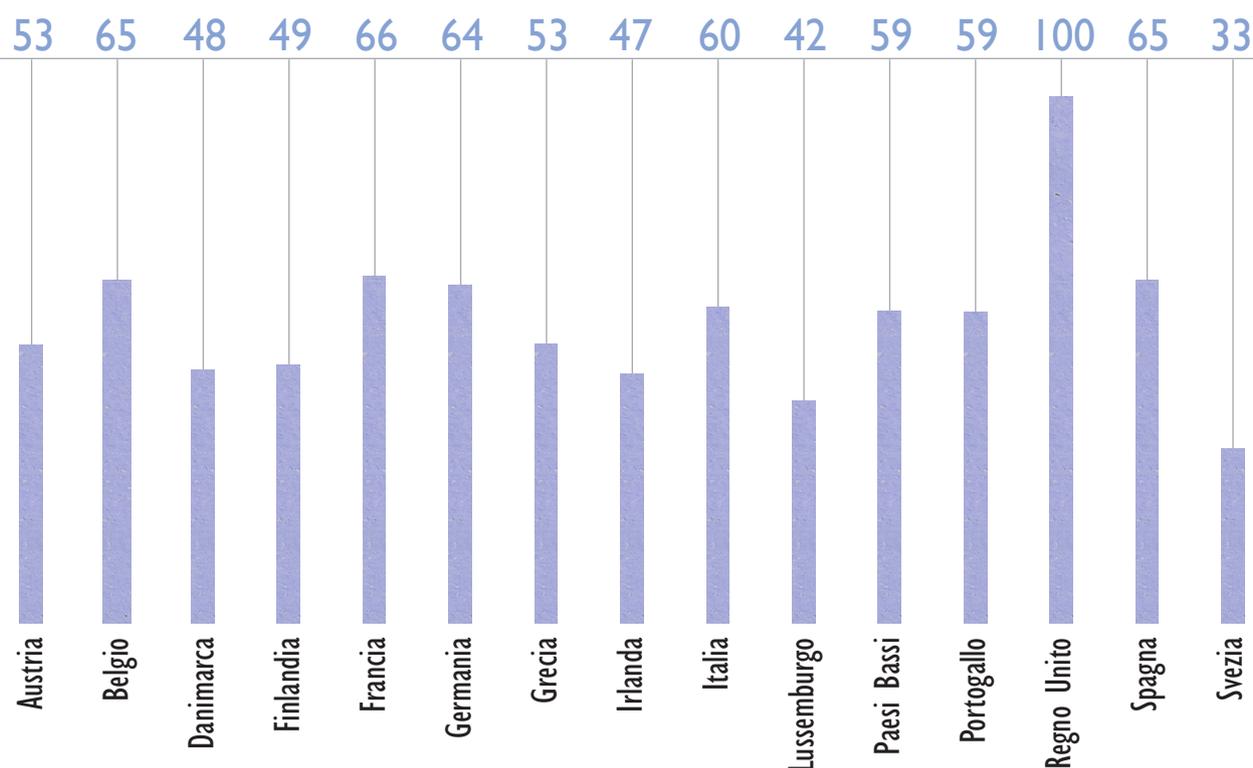
**Tabella 3. Indice di liberalizzazione 2014**

	Indipendenza [0-10]	Mercato [0-10]	Indice di liberalizzazione [0-100]
Austria	6	5,3	58
Belgio	4	2,3	30
Danimarca	8	5,3	65
Finlandia	8	3,3	51
Francia	3	2,3	26
Germania	6,5	4,3	52
Grecia	2	1	13
Irlanda	nr	nr	nr
Italia	6,5	3,7	48
Lussemburgo	nr	nr	nr
Paesi Bassi	9	5,3	68
Portogallo	3	1,3	19
Regno Unito	10	8,7	95
Spagna	5	3,3	40
Svezia	10	9,3	100

## Capitolo 10

### Assicurazioni

di Paolo Belardinelli



#### I. Descrizione generale

L'assicurazione è un mezzo che permette di trasferire il rischio tra soggetti. Il mercato assicurativo esiste proprio a causa dell'avversione al rischio dei consumatori, che compensano le compagnie assicurative affinché esse se ne facciano carico. Generalmente la scelta se assicurarsi o no, e a quali condizioni, spetta al consumatore. In alcuni paesi e in alcuni casi specifici (per esempio l'assicurazione per la responsabilità civile auto in Italia) contrarre una polizza è obbligatorio per legge. È in questi casi che si addensano le maggiori criticità dal punto di vista competitivo, alla luce del fatto che in un mercato tendenzialmente vischioso la domanda viene ulteriormente irrigidita. Questa e altre preoccupazioni hanno condotto l'Unione europea e gli Stati membri a regolamentare pesantemente il settore, sovente con esiti contrari alle intenzioni.

Nel 2012 le aziende operanti nel mercato assicurativo italiano erano 226, con circa 47.000 addetti e un ammontare di premi sottoscritti intorno ai 105 miliardi di euro, a dimostrazione del fatto che questo settore, ormai da anni, ha acquisito un peso considerevole all'interno della nostra economia.

Esistono, come per altri settori, provvedimenti europei aventi lo scopo di "costruire" il mercato unico europeo delle assicurazioni. Le direttive europee, che si dividono tra quelle destinate ai prodotti *life* e *non life*,

# Assicurazioni

sembrano avere un duplice scopo: da un lato consentire a tutti i cittadini dell'Unione l'accesso alla più vasta gamma di prodotti assicurativi; dall'altro garantire la possibilità di esercizio dell'attività in tutta l'Unione a ogni impresa di assicurazione riconosciuta in uno qualsiasi degli Stati membri. Tali direttive, collocabili perlopiù tra i primi anni Settanta e primi anni Novanta, si sono inserite in un contesto molto eterogeneo, al fine di annullare alcuni effetti discriminatori tra imprese di diversa nazionalità. Nella pratica, sul piano della regolazione, i singoli Stati hanno mantenuto diverse specificità, sulle quali in questa sede si è tentato di indagare, nel tentativo di capire quale paese, tra quelli oggetto di studio, possa definirsi il più liberalizzato.

Con il termine "liberalizzazione" si fa riferimento alla maggiore o minore apertura del mercato alla concorrenza. Per misurare questa apertura, è evidente che i migliori indicatori sono quelli che direttamente riflettono le scelte del regolatore, il quale è in grado di imporre barriere, di natura puramente regolativa o fiscale, e limitare così la contendibilità di ogni mercato. Tuttavia, al fine di misurare il grado di liberalizzazione di un settore fortemente regolamentato come quello assicurativo, sembra ragionevole includere anche misure di elementi che riflettono la struttura del mercato, oltre che esplicite barriere indotte dal regolatore, in quanto gli effetti di questa ingente regolazione possono prodursi nei modi più diversi. In particolare, secondo l'approccio qui adottato, un paese è tanto più liberalizzato quanto meno discriminatorie sono le misure di regolazione esistenti; quanto più il consumatore rivela propensione alla mobilità; e quanto più le compagnie sono libere di organizzare il proprio *business* secondo modelli dettati dalle condizioni di mercato, e non dalla normativa. Indicatori indiretti della permeabilità del mercato sono, per esempio, la presenza di assicuratori stranieri e un basso livello di concentrazione dell'offerta.

Il paese con il mercato assicurativo più liberalizzato è il Regno Unito, che si distingue sia sotto il profilo del numero di operatori stranieri (in rapporto al totale degli operatori), sia per lo sviluppo dei comparatori che rendono le offerte più trasparenti e la clientela più propensa allo *switching*. Il mercato meno concentrato è quello della Germania, mentre la *performance* migliore rispetto ai canali di distribuzione è data dal Belgio. La Danimarca presenta il più basso livello di imposte indirette sui premi assicurativi considerati.

## 2. Metodologia

La liberalizzazione del mercato assicurativo è definita attraverso due indicatori: *Design* e *Structure*. Ogni indicatore contribuisce con lo stesso peso alla formazione dell'indice finale.

L'indicatore *Design* riflette le scelte del regolatore, attraverso le variabili *Compulsory Insurance*, *Distribution* e *Tax*.

*Compulsory Insurance* consiste di una variabile *dummy* uguale a 1 per quei paesi in cui l'assicurazione sugli incidenti sul lavoro è resa obbligatoria dalla legge, 0 in caso contrario. Un mercato è tanto più liberalizzato quanto più gli agenti che vi operano hanno la possibilità di scegliere alternative diverse, che con l'obbligo di legge scompare.

*Distribution* indica il peso dei canali di distribuzione alternativi dei prodotti assicurativi, quali i *broker*, la vendita diretta e *bancassurance*, che stanno a rappresentare la facilità di ingresso nel mercato. Questi canali infatti, a differenza del canale degli agenti, richiedono un minore investimento iniziale. Il mercato è tanto più aperto quanto più sono diffusi questi canali.

*Tax* tiene conto delle tasse sui premi dei prodotti assicurativi *life*, *motor liability* e *health*. A tasse più elevate corrisponde un punteggio sull'indicatore più basso. Sebbene questa non sia una misura diretta del livello di competizione, è importante sottolineare che un prelievo fiscale più elevato si configura sia come una barriera all'ingresso dal lato dell'offerta, sia come un elemento anti-competitivo dal lato della domanda in quanto livella verso l'alto le diverse polizze e rende meno percepibili le differenze di prezzo tra di esse.

# Indice delle liberalizzazioni 2014

Tabella 1. Indicatore Design				
	Distribution [0-10]	Tax [0-10]	Compulsory insurance [0-10]	Indicatore Design [0-10]
Austria	8,22	8,11	5,00	7,11
Belgio	9,27	9,33	5,00	7,87
Danimarca	1,50	10,00	5,00	5,50
Finlandia	5,80	9,61	5,00	6,80
Francia	8,20	9,38	5,00	7,53
Germania	4,18	9,42	5,00	6,20
Grecia	1,50	8,66	5,00	5,05
Irlanda	5,09	9,76	5,00	6,62
Italia	6,19	9,44	5,00	6,88
Lussemburgo	1,50	9,77	5,00	5,42
Paesi Bassi	5,10	9,70	10,00	8,27
Portogallo	6,77	9,63	5,00	7,13
Regno Unito	8,69	9,84	5,00	7,84
Spagna	1,53	9,72	10,00	7,08
Svezia	1,70	1,58	5,00	2,76

L'indicatore *Structure* include le variabili *Aggregators*, *Concentration* e *Foreign Operators*, utili a rappresentarne il livello di concorrenza.

*Aggregators* rappresenta il grado di penetrazione dei comparatori nel mercato. In particolare, è stato utilizzato l'indicatore dei ricavi *pro capite* generati dai comparatori in ogni paese. Un buon grado di sviluppo dei comparatori implica una maggior facilità per il consumatore di raccogliere le informazioni adeguate a scegliere tra le diverse compagnie di assicurazione.

*Concentration* indica la quota di mercato dei cinque operatori più grandi. A maggior concentrazione corrisponde un punteggio inferiore nell'indicatore.

*Foreign Operators* rappresenta una *proxy* per il grado di apertura del mercato, data dal numero di operatori stranieri sul totale. Una quota di operatori stranieri più elevata indica una maggiore apertura del mercato e quindi un punteggio più alto nell'indicatore.

Laddove i dati fossero mancanti, si è assunto un livello pari a quello del peggior paese nella stessa variabile. A tale proposito, sottolineiamo il fatto che un paese risulterà tanto più svantaggiato nella classifica finale, quanti più dati saranno mancati nella costruzione dell'indice. Di fatto, la Danimarca è il paese più penalizzato dal metodo utilizzato, in quanto mancano i dati per tre variabili su sei. Seguono Grecia, Lussemburgo e Paesi Bassi (dati mancanti per due variabili su sei). In merito all'Italia sono stati trovati i dati necessari per tutte le variabili, suggerendo che la classifica finale potrebbe risultare parzialmente ottimistica rispetto alla reale situazione.

# Assicurazioni

Per quanto riguarda gli indicatori *Concentration* e *Distribution*, si è utilizzata la media ponderata sui premi, avendo a disposizione i dati per i settori *life* e *non-life*. Nel caso di *Tax* si è ricorso alla media ponderata sui premi dei prodotti *life*, *motor liability* e *health*.

La fonte dei dati sui comparatori (*Aggregators*) è uno studio del 2012 di *CP Consulting*. Le informazioni in merito all'assicurazione obbligatoria sugli incidenti sul lavoro sono state tratte dal sito della Commissione europea. Per tutti gli altri dati la fonte è *Insurance Europe*. Tutti i dati fanno riferimento al 2012.

Tabella 2. Indicatore Structure				
	Concentration [0-10]	Foreign Operators [0-10]	Aggregators [0-10]	Indicatore Structure [0-10]
Austria	3,33	2,43	0,10	1,95
Belgio	5,31	3,84	0,10	3,08
Danimarca	6,75	1,10	0,10	2,65
Finlandia	0,82	3,68	0,10	1,53
Francia	7,98	2,15	1,00	3,71
Germania	11,81	1,10	1,30	4,74
Grecia	9,12	2,75	0,10	3,99
Irlanda	2,13	1,72	0,10	1,31
Italia	5,69	4,03	0,40	3,37
Lussemburgo	3,29	1,61	0,10	1,67
Paesi Bassi	0,87	1,10	3,10	1,69
Portogallo	4,00	4,68	0,10	2,93
Regno Unito	10,76	6,22	10,00	8,99
Spagna	9,91	1,10	0,70	3,90
Svezia	5,18	1,13	2,30	2,87

## 3. L'Italia

L'Italia occupa il sesto posto in classifica. Di fatto questa posizione rispecchia un risultato "senza infamia e senza lode" in entrambi gli indicatori. Va detto che il risultato complessivo (60%) per quanto denunci una forte arretratezza del nostro paese rispetto al mercato più avanzato in questo campo (quello inglese) si colloca in un contesto di generale rigidità del comparto assicurativo nell'Europa continentale.

L'Italia ha comunque una discreta presenza di operatori stranieri – anche se il nostro posizionamento appare probabilmente sopravvalutato alla luce della mancanza di dati per diversi altri Stati membri dell'Ue. L'aspetto più preoccupante sta però nella diffusa debolezza degli elementi competitivi nel disegno del mercato assicurativo italiano. A ciò contribuiscono da un lato il monopolio pubblico nell'assicurazione contro gli incidenti sul lavoro (situazione che ci accomuna alla larga maggioranza dei paesi considerati, tranne Spagna e Paesi Bassi), dall'altro la scarsa diffusione dei canali di vendita alternativi e l'elevata incidenza del fisco.

# Indice delle liberalizzazioni 2014

**Tabella 3. Indice di liberalizzazione 2014**

	Design [0-10]	Structure [0-10]	Indice di liberalizzazione [0-100]
Austria	7,11	1,95	53
Belgio	7,87	3,08	65
Danimarca	5,50	2,65	48
Finlandia	6,80	1,53	49
Francia	7,53	3,71	66
Germania	6,20	4,74	64
Grecia	5,05	3,99	53
Irlanda	6,62	1,31	47
Italia	6,88	3,37	60
Lussemburgo	5,42	1,67	42
Paesi Bassi	8,27	1,69	59
Portogallo	7,13	2,93	59
Regno Unito	7,84	8,99	100
Spagna	7,08	3,90	65
Svezia	2,76	2,87	33





# Indice delle liberalizzazioni 2014

## Gli autori

**Fabiana Alias** è Fellow dell'Istituto Bruno Leoni.

**Paolo Belardinelli** è Fellow dell'Istituto Bruno Leoni.

**Simona Benedettini** è Consultant presso Lear (Laboratorio di economia, antitrust, regolamentazione).\*

**Andrea Giuricin** è Research Fellow dell'Istituto Bruno Leoni.

**Giacomo Reali** è Fellow dell'Istituto Bruno Leoni.

**Serena Sileoni** è Vice-Direttore Generale dell'Istituto Bruno Leoni.

**Carlo Stagnaro** è Senior Fellow dell'Istituto Bruno Leoni.

**Massimiliano Trovato** è Research Fellow dell'Istituto Bruno Leoni.

\* Le opinioni espresse in questo documento appartengono esclusivamente all'autrice e non riflettono necessariamente quelle di qualunque organizzazione con cui possa collaborare.

